Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

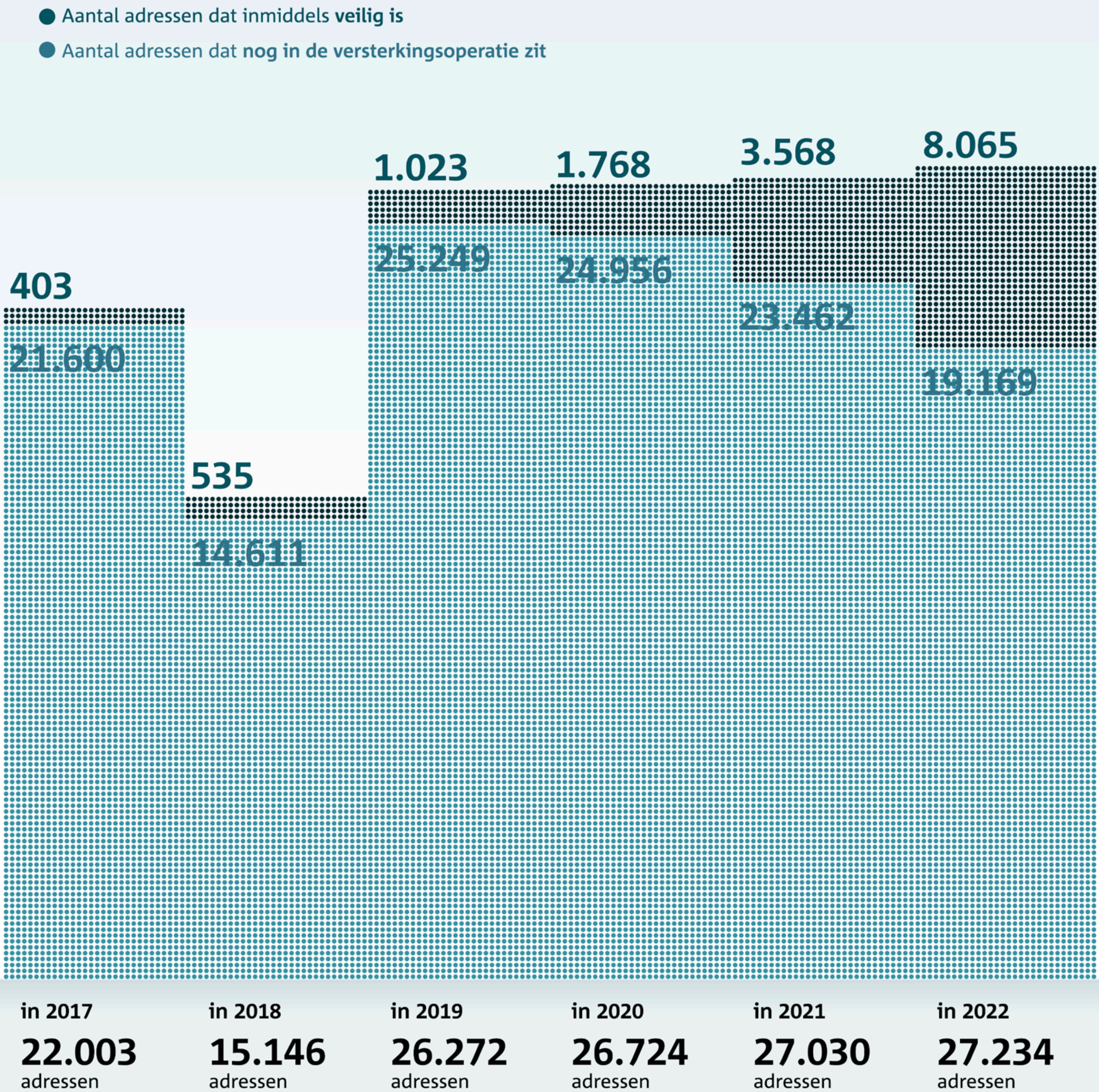
Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

4. Feitenreconstructie 2017-2022

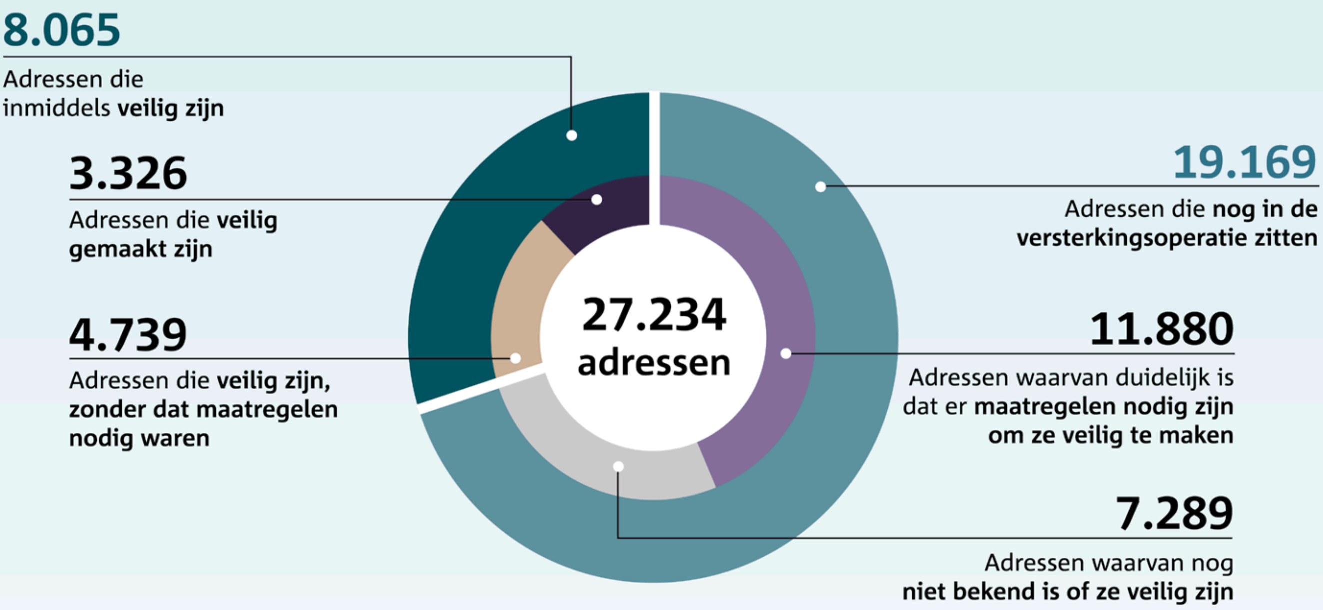
De voortgang van het versterkingsproces

Omdat de veiligheid van Groningers in het geding is, wordt gestart met een versterkingsoperatie. Doel is huizen zo veilig te maken dat Groningers bij een aardbeving hun huis veilig kunnen verlaten. Na versterking kan nog steeds schade optreden bij een nieuwe aardbeving.

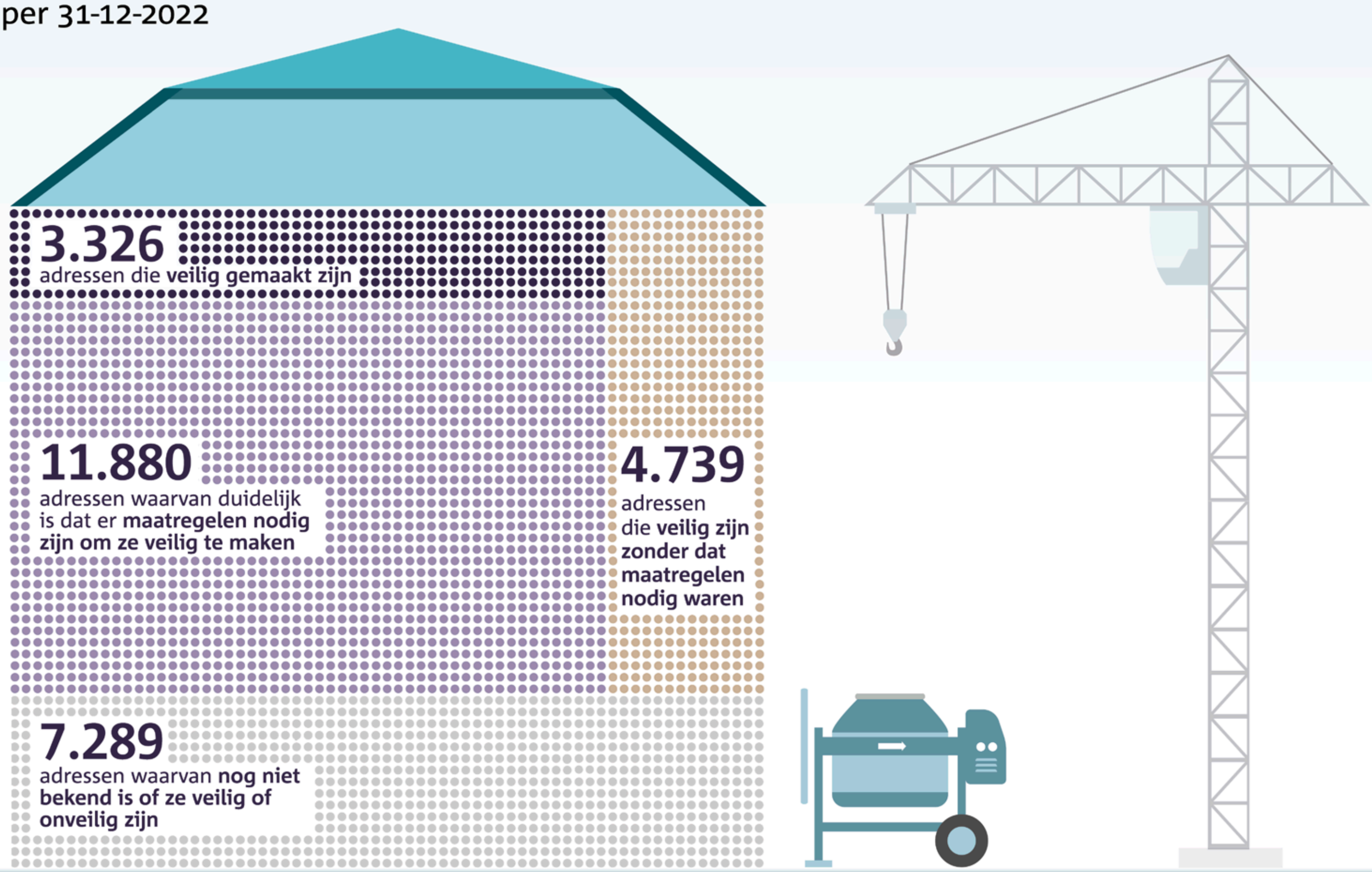
Ontwikkeling van het versterkingsproces



Versterkingsoperatie
stand per 31-12-2022



Stand versterkingsproces
per 31-12-2022



- Adressen waarvan **nog niet bekend is of ze veilig of onveilig zijn**
- Adressen waarvan duidelijk is dat er **maatregelen nodig zijn om ze veilig te maken**
- Adressen waarvan vastgesteld is dat ze **veilig zijn, zonder dat maatregelen nodig waren**
- Adressen die **veilig gemaakt zijn**

Groningers
boven gas

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen

4. Feitenreconstructie 2017-2022

Legenda

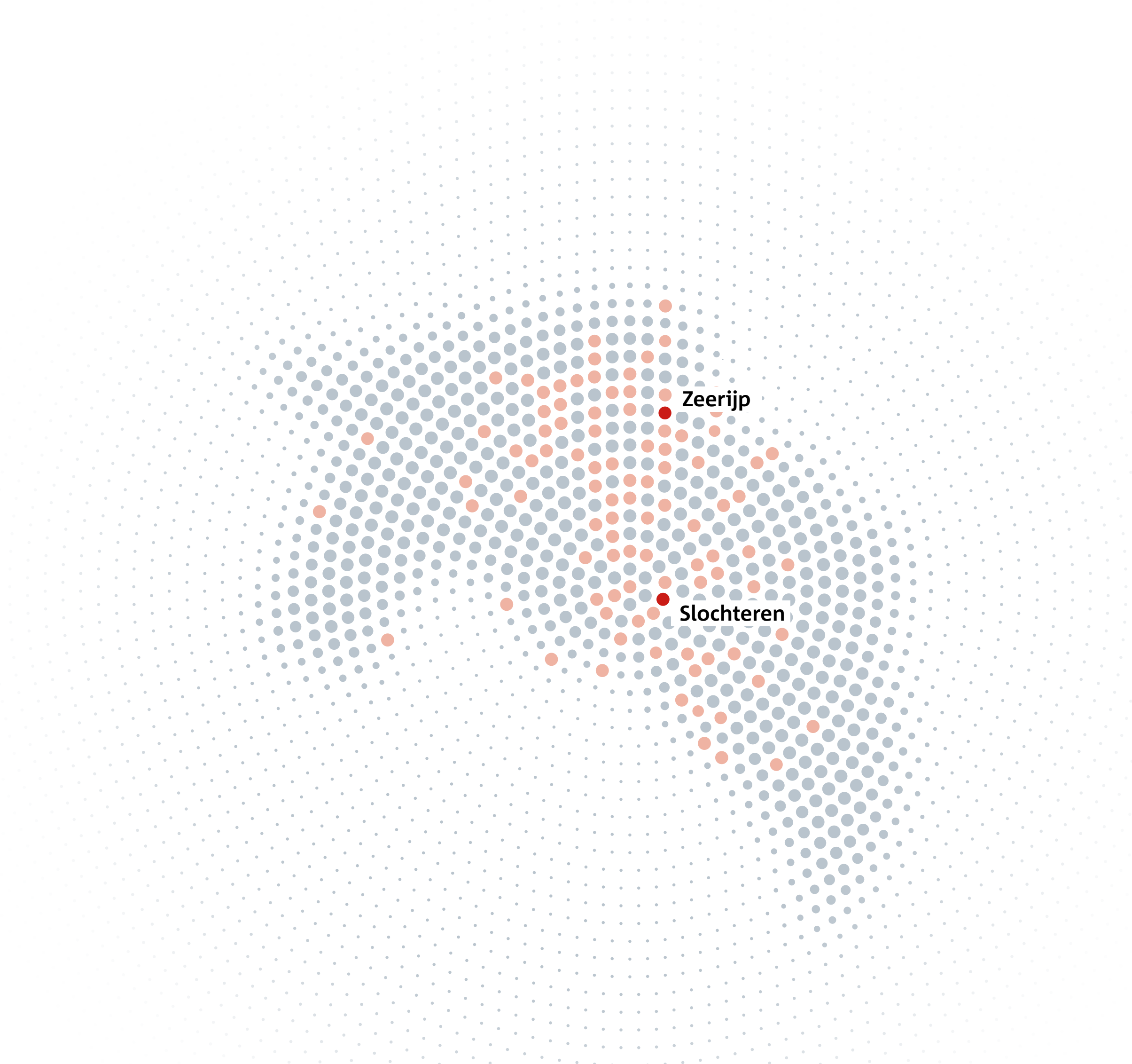
Ieder hoofdstuk in dit boek kent dezelfde opbouw. Na de inleiding komen de volgende onderwerpen aan bod.

- Risico's gaswinning en kennis
- Gasgebouw en gaswinning
- Schade en versterking
- De regio en inwoners
- Bevindingen

Inhoudsopgave



Pieter 't Hart met zijn dochter Yfke, Stedum



Hoofdstuk 7

Van Slochteren tot Zeerijp

Uit het moeras van de schadeafhandeling?

(2017-2018)



Bewoner voor zijn beschadigde woning. De woning wordt versterkt door stutten in aardbevingsgebied Loppersum. (ANP / Jerry Lampen)

“Ja hoor, opnieuw scheuren.” Dat constateerde Lukas Duijts zaterdag, na de aardbeving met een kracht van 2,6 bij Slochteren. Het epicentrum lag niet ver van de boerderij aan de Noorderbroeksterweg in Slochteren, waar Duijts woont met zijn vrouw en fanatiek appels teelt. Zondag belde Duijts met het Centrum Veilig Wonen (CVW). “Er is een nieuw dossier gemaakt”, zegt Duijts. “Daar heb ik een bevestiging van gekregen. Maar verder gebeurt er voorlopig niets. Ik kreeg te horen dat er vanaf 1 juli een nieuw schadeprotocol komt en dat de schade pas daarna wordt bekeken.”

Hans Alders, de Nationaal Coördinator Groningen, werkt aan een nieuw schadeprotocol dat op 1 juli klaar moet zijn. Vanaf dan oordeelt een onafhankelijke commissie over de schade, belooft de NAM. Vertrouwen in het nieuwe protocol heeft Duijts niet. “*Ik ben er nogal pessimistisch over. Eerst zien, dan geloven. Iedere keer zou er iets veranderen. En steeds veranderde er niets. Het Centrum Veilig Wonen zou ook onafhankelijk worden. Nou, dat is volstrekte onzin gebleken.”*

‘Nieuwe schade, geen oplossing’, Dagblad van het Noorden, 30 mei 2017.

7.1 Inleiding

Op dinsdag 30 mei 2017 zijn aardbevingen onderwerp van gesprek in het wekelijks vragenuurtje van de Tweede Kamer. Minister Kamp moet ervoor naar de Kamer komen. Aanleiding is de beving die dat weekend in Slochteren plaatsvond; de vijfde in een maand tijd. Vragensteller is Kamerlid Sandra Beckerman (SP), die haar bijdrage als volgt begint: "*26 april Scharmer: 2,0 op de schaal van Richter. 3 mei Stedum: 1,5 op de schaal van Richter. 9 mei Emmen: 1,6 op de schaal van Richter. 16 mei Overschild: 1,7 op de schaal van Richter. 27 mei Slochteren: 2,6 op de schaal van Richter. Vijf aardbevingen met een kracht van ten minste 1,5 op de schaal van Richter in een maand. Zaterdag de 1.391ste beving, de zwaarste in twee jaar, allemaal geïnduceerd ofwel het resultaat van menselijk handelen, het handelen van dit kabinet. Het stopt niet. Mensen voelen zich moedeloos*."[1]

Minister Kamp (h)erkent het probleem: "*De aardbeving van 2,6 op de schaal van Richter is niet alleen gevoeld en heeft dus onrust veroorzaakt in het gebied, maar heeft ook schade veroorzaakt. Er zijn inmiddels 97 schademeldingen binnengekomen. Dat geeft de ernst van de situatie weer, niet alleen rond deze aardbeving, maar ook in algemene zin. Er is in Groningen nog steeds sprake van een aardbevingenproblematiek die grote impact heeft op het leven van de mensen daar. Vandaar dat wij er met alle macht aan werken om daar te doen wat nodig is*."

De minister benadrukt daarna wat er gedaan is en wordt: "*Het volume van de aardgaswinning is drastisch teruggebracht. In het jaar 2012 was dat 48 miljard m3. Inmiddels hebben we besloten terug te gaan tot 21,6 miljard m3. Verder zijn we bezig om een grootschalig versterkingsprogramma op te zetten, juist omdat de problematiek in Groningen ernstig is. [...] Het aantal aardbevingen neemt drastisch af. [...] schadegevallen worden allemaal in behandeling genomen. Op dit moment is er sprake van een overgang van het ene op het andere systeem. [...] We hebben van de 80.000 schademeldingen in Groningen – het is vreselijk om te zeggen: 80.000 schademeldingen! – er inmiddels al 67.000 helemaal afgehandeld.*"[2]

Een terugkerend patroon: de kloof tussen de belevingswereld in Groningen, waar traagheid, onrechtvaardigheid en onzekerheid worden ervaren, versus de systeemwereld in Den Haag, waar vooral de voortgang, verbeteringen en beleidsdaden worden benadrukt.

Kenmerkend voor het jaar 2017 is dat er nauwelijks sprake is van de door de minister aangehaalde voortgang, verbeteringen en beleidsdaden. Dit is mede het gevolg van de demissionaire status van het kabinet en de langdurige kabinetsformatie. In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de schadeafhandeling nagenoeg tot stilstand komt, in afwachting van een nieuw kabinet. Opvallend is het contrast met de voorgaande jaren. In die jaren kwamen, mede in reactie op de onvrede bij de Groningers, juist wel belangrijke vernieuwingen tot stand: de start van een Nationaal Coördinator Groningen, de introductie van de Nederlandse Praktijkrichtlijn en de Meijdamnorm. Er zijn hierdoor richtlijnen beschikbaar aan de hand waarvan bepaald kan worden of een gebouw versterkt zou moeten worden of niet. Het is bij het begin van het jaar 2017 de vraag hoe deze vernieuwingen in praktijk uitpakken. Dit hoofdstuk gaat hier dieper op in, evenals op de vraag waarom in de kabinetsformatie en in het regeerakkoord van

1 Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 4, p. 1.
2 Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 4, p. 2.

10 oktober 2017 van het nieuwe kabinet Rutte-III een relatief bescheiden vermindering van de Groningse gaswinning wordt opgenomen. Er was minder reductie dan in sommige verkiezingsprogramma's was opgenomen, maar ook veel minder reductie dan 'technisch mogelijk'. Dat laatste zal eind 2017 ook blijken, wanneer de nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat, Eric Wiebes, potentiële afbouwscenario's laat opstellen en opties voor verlaging van de gaswinning aan zijn keukentafel bestudeert. Dat is de opmaat naar een historisch nulbesluit.

Leeswijzer hoofdstuk 7 (2017-2018)
In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 7.2 beschreven hoe SodM zijn rol als toezichthouder moeizaam kan invullen, terwijl het aantal aardbevingen toeneemt. SodM meent dat het niet kan toetsen of de gaswinning in Groningen veilig is. Paragraaf 7.3 gaat in op de besprekingen tussen de oliemaatschappijen en het ministerie van Economische Zaken over de hoogte van de gaswinning. Daarbij komt het effect van de strafrechtprocedure tegen de NAM en van de demissionaire status van het kabinet aan de orde. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de oliemaatschappijen niet langer de aansprakelijkheid willen dragen voor de mijnbouwactiviteiten van de NAM en de instelling van een winningsplicht willen. In paragraaf 7.4 komt aan de orde hoe de besprekingen over een nieuw schadeprotocol in 2017 verlopen en welke rol de NAM, het ministerie van Economische Zaken, de maatschappelijke belangenorganisaties en de regiobestuurders daarbij spelen. Daarnaast is in deze paragraaf te lezen welke obstakels zich in de versterkingsoperatie voordoen, met name in de samenwerking tussen de NCG, het CVW en de NAM. De paragraaf eindigt met de stand van zaken in de versterkingsoperatie eind 2017. De vijfde paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de nog steeds geringe aandacht voor de gevolgen voor bewoners en laat zien welke regelingen voor bewoners wel tot stand komen.

7.2 Risico's gaswinning en kennis: meer aardbevingen en onzekerheid

Van het aanvankelijke optimisme bij SodM over de mogelijkheden om met een *'hand aan de kraan'* het niveau van de gaswinning aan te passen vanwege het aantal aardbevingen in Groningen en de zwaarte ervan, is in de loop van 2017 weinig meer over. De nationale veiligheidsnorm voor de gaswinning blijkt in de praktijk moeilijk te handhaven. En hoewel er in rap tempo meer onderzoeken komen, blijft de ondergrond in Groningen moeilijk te doorgronden.

7.2.1 SodM kan veilige gaswinning niet toetsen

Discussie over omgang met onzekerheden in rekenmodellen
"Ik wil de wereld niet langer de indruk geven dat we kunnen toetsen wat veilig is", zegt Inspecteur-generaal der Mijnen Harry van der Meijden op 21 juli 2017 in een interview met Het Financieele Dagblad op de vraag of de gaswinning verder omlaag moet. *"Daar is een wetenschappelijke doorbraak voor nodig die ik voorlopig niet zie. Moeten we naar 33 miljard kuub, zoals de NAM eerst wilde? Naar 24 miljard kuub? Dat is een accuratesse die we niet kunnen geven. Juist toen we bij Loppersum de minste problemen verwachtten, begonnen daar weer de bevingen."*

Volgens Van der Meijden, die dan bijna drie jaar als toezichthouder werkt, is het Groningenveld *'ontzettend lastig'. "Voor Schiphol en de dijken kunnen we normen berekenen en weten we hoe*

we die moeten halen. Maar er is nergens een accuraat model dat de bevingen kan voorspellen. Nergens."

Hoewel de NAM volgens Van der Meijden hard heeft gewerkt aan een rekenmodel waarmee kan worden voorspeld bij welke gasproductie aardbevingen optreden, hoe zwaar en waar deze bevingen zijn, blijft dit rekenmodel *'onvoldoende om te toetsen of wordt voldaan aan de normen van de commissie-Meijdam, die stelt dat Groningers niet slechter af moeten zijn dan mensen die elders in het land wonen'*, aldus Van der Meijden in Het Financieele Dagblad.[3]

Met zijn uitspraken in de media over het ontbreken van een wetenschappelijke basis om de hoogte van een veilige gaswinning vast te stellen, probeert de inspecteur-generaal eerlijk naar buiten te communiceren, verklaart Van der Meijden in zijn openbaar verhoor. *"Dit was getriggerd [...] door het OVV-rapport onder andere. Dat zei: je moet eerlijk communiceren. Dit was mijn poging om eerlijk te communiceren: we weten het niet."*

"Wat ik geprobeerd heb te zeggen, is dat mijn insteek als toezichthouder was: alles wat ik zeg, alles wat wij zeggen als organisatie, dient zo goed mogelijk wetenschappelijk onderbouwd te zijn. Daar heeft de samenleving recht op, want wij hebben een set van wetten en regels en daar zijn normen op gebaseerd. Dus daar wil je als toezichthouder aan meten. Als je dat niet hebt – dat heb ik ook gezegd, ook publiekelijk en in de krant – ontslaat dat een ig [Inspecteur-generaal, red.] niet van wikkend en wegend toch een advies geven, met alle onzekerheden."

Van der Meijden vervolgt: *"Kijk, elke toezichthouder wil, neem ik aan, het liefst zo wetenschappelijk mogelijk te werk gaan: als we dat doen en dat doen, is het dat en dat; dan is het duidelijk. Maar ja, zo werkt het in de praktijk niet. En nooit. Ik zag aankomen dat er om het wetenschappelijke bewijs van ingrepen in de productie [...] heel veel grijze zones zaten. Een aantal dingen waren redelijk intuïtief, maar dat ontsloeg mij en ook het team er niet van om wikkend en wegend te zeggen: en toch gaan we het zus en zo doen. Dat betekent wel dat we dus van die concrete plafonds [productieplafonds, red.] afgaan."*[4]

Binnen SodM deelt niet iedereen de mening van Van der Meijden over de omgang met onzekerheden, blijkt uit het verhoor met Annemarie Muntendam-Bos, senior inspecteur bij SodM. Van der Meijden *'vond dat je eerst inderdaad heel goed moest weten wat alle getallen moesten zijn en dan doorrekenen wat je risico is',* licht Muntendam-Bos toe. *"Dat is precies waar we het net over hadden, over die onzekerheden en dat je daarmee moet leren omgaan. Je moet daar toch conclusies uit trekken. Dat wilde hij niet, dat kon hij niet. De Raad van State heeft ook gezegd: nee, als je een risicoberekening hebt, moet je die zo goed mogelijk gebruiken. Maar hij zei: nee, er zitten zo veel onzekerheden in dat die onbruikbaar is. Dat is een verschil van inzicht."*

En, zegt Muntendam-Bos: *"Ik denk dat de Raad van State helemaal gelijk heeft: je moet gebruiken wat je hebt en je goed bewust zijn van de onzekerheden en van met hoeveel zekerheid je er conclusies uit wil trekken en daar dan ook rekening mee houden."*[5] Muntendam-Bos doelt hier

3 Dijk & Grol (21 juli 2017).
4 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
5 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Muntendam-Bos, 29 augustus 2022.

op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 juli 2019, waarin de Afdeling '*geen grond [ziet] voor het oordeel dat het HRA-model van de NAM niet zodanig onbetrouwbaar is dat de minister de daarmee gemaakte berekeningen niet aan zijn besluitvorming ten grondslag had mogen leggen*'. Ook heeft de minister volgens de Afdeling voldoende rekening gehouden met de onzekerheden die er zijn.[6]

Toezichthouder kan gaswinning niet aan veiligheidsnorm toetsen
Als het kabinet ruim 50 jaar na de start van de gaswinning een nationale veiligheidsnorm, de Meijdamnnorm (zie paragraaf 6.2.5 in hoofdstuk 6), presenteert om de gaswinning aan te toetsen, is Van der Meijden daar aanvankelijk blij mee. *"Wij hadden geen normen. Dus we hebben ook geroepen: kom met normen. [...] Een toezichthouder zonder normen, kan geen toezicht houden."*

"Wat ik me toen niet realiseerde, is dat die normen wel kwamen, maar wij die normen niet konden matchen", verklaart Van der Meijden in zijn verhoor. Met andere woorden: SodM kan niet toetsen of de gaswinning uit het Groningenveld aan de veiligheidsnorm voldoet.

"Dat is ook de conclusie in ons advies van 2017, waarin ik, meen ik, aangeef [...] dat wij niet in staat zijn gebleken om een dusdanige verfijning aan te brengen in onze adviezen dat we in staat zijn om productie te matchen met een verwacht aardbevingspatroon, om derhalve te kunnen bepalen of die voldoet aan de Meijdamnormen."

Van der Meijden vervolgt: "*Ik meen dat wij dat al in mei 2015 aan de NAM vragen: probeer een omslagpunt te berekenen van de productie in combinatie met versterking waarbij het veld veilig geopereerd kan worden. Dat is heel makkelijk gezegd, maar in de praktijk was dat niet of nauwelijks te bepalen, vonden wij toen. Dus hier zit iemand die hard geroepen heeft om normen, maar tegelijkertijd ook in '17 heeft toegegeven dat wij niet in staat zijn om die normen te matchen."*[7]

Meet- en regelprotocol biedt beperkte mogelijkheden om in te grijpen
Het meet- en regelprotocol dat in 2017 in werking treedt (zie paragraaf 6.2.8 in hoofdstuk 6), is voor Van der Meijden het enige alternatief. *"Nadat we erachter kwamen dat we de veiligheidsnormen van meneer Meijdam niet konden correleren, niet konden matchen, was onze insteek wat we met dat meet-en-regelprotocol wilden bereiken",* aldus Van der Meijden in zijn verhoor. "*Als we dan niet weten wanneer we aan de veiligheidsnorm voldoen, laten we er dan voor zorgen dat we zo weinig mogelijk bevingen krijgen en de kans op grote bevingen zo klein mogelijk is. Dat is wat ons al die tijd gedreven heeft."*

De mogelijkheden die dit protocol biedt om in te grijpen in de gasproductie zijn volgens Van der Meijden beperkt. *"Ik denk dat het meet- en-regelprotocol – daarom was ik daar zo'n enorme voorstander van – met die 10% [productievermindering, red.] heel concreet was, maar dan moest alsnog de minister daarover beslissen. Want de inspecteur-generaal [...] heeft niet het mandaat*

6 RvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.
7 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

om het Groningenveld te sluiten. We hadden wel het mandaat bij kleinere velden. Daar hadden en hebben we dat mandaat, denk ik, maar rondom het Groningenveld niet. Ik vond dus het aardige van dat weggaan van die plafondproductie per halfjaar of per jaar naar een meet-en-regelprotocol waarmee je onmiddellijk kon ingrijpen, dat het veel dwingender was. In die zin vond ik dat een positieve ontwikkeling."[8]

SodM houdt geen toezicht op de versterking

Hoewel het eerste risicomodel van SodM uitgaat van de zogenoemde vlinderstrik, met aandacht voor de oorzaken en het beperken van de gevolgen van aardbevingen (zie paragraaf 3.2.2 in hoofdstuk 3), richt de toezichthouder zich in de adviezen vooral op het reduceren van de gaswinning. Het versterken van huizen krijgt nauwelijks aandacht, verklaart senior adviseur toezichtsbeleid Hans de Waal van SodM in zijn openbaar verhoor:

"Je kunt dat [veiligheidsrisico, red.] aanpakken door de productie te beperken. Dat is ook geadviseerd natuurlijk", aldus De Waal. *"Maar de andere kant van de medaille is dat je natuurlijk ook de versterking kunt aanpakken. Er is ook altijd gezegd door het SodM dat je dat moet doen. Maar we hebben er eigenlijk geen toezicht op gehouden of dat nou wel fatsoenlijk en snel genoeg gedaan werd. We hebben daar eigenlijk niets over gevonden en niet naar gekeken. Dat is pas begonnen met de komst van Theodor Kockelkoren. Het argument van de IGM's [Inspecteurs-generaal der Mijnen, red.] daarvoor was: daar hebben we geen expertise voor en SodM is geen specialist op dat gebied. Dat argument kun je natuurlijk ook omdraaien door te zeggen: dan moet je maar zorgen dat je die expertise krijgt. Er was één expert op het gebied van gebouwen. Die was niet voor Groningen aangetrokken, maar om te kijken naar de schade door late problemen als gevolg van de kolenwinning in Limburg. […] Die is op een gegeven moment ook weer vertrokken. Er is dus eigenlijk heel weinig aandacht aan gegeven. De toenmalige IGM, Harry van der Meijden, wilde dat ook niet en vond dat geen taak van SodM."*[9]

Van der Meijden beaamt in zijn verhoor dat SodM onvoldoende naar de versterking heeft gekeken. *"Als ik nou terugkijk op die drie, drieënhalf jaar, hebben we wel steeds die adviezen gegeven van reduceren en versterken, maar heb ik het versterken niet opgevolgd",* verklaart Van der Meijden. "*Dan heb ik het dus over de impact die mijnbouw heeft. Of dat nou Groningen is, de zoutwinning in Twente of de kolenwinning, de na-ijleffecten van de kolenwinning in Limburg, wij zijn daar onvoldoende op ingericht. Mijn organisatie was daar niet goed op ingericht. Ik durf te stellen dat we daar in Nederland niet op ingericht zijn. En dat is een stukje schade en veiligheid – daarom noem ik u dat – dat over de bovengrond gaat, waar de samenleving last van heeft."*[10]

8 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
9 Verslag openbaar verhoor van de heer De Waal, 28 juni 2022.
10 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.

7.2.2 Seismiciteit neemt toe

Inzet meet- en regelprotocol leidt tot constatering eerste overschrijdingen
Eind 2017 meldt het KNMI dat het aantal aardbevingen in 2017 ten opzichte van een jaar eerder is gestegen. In totaal zijn er achttien aardbevingen opgetreden in het Groningenveld met een magnitude hoger dan 1,5, aldus de update op 28 december 2017. In 2016 waren dat er nog dertien.[11]

Om een vergelijking met eerdere jaren te maken, meldt het KNMI in het jaaroverzicht alleen de aardbevingen boven magnitude 1,5. Sinds de uitbreiding van het meetnetwerk in 2014 en 2015 kan het KNMI echter ook kleinere aardbevingen registreren. Het totaal aantal aardbevingen in de provincie Groningen komt dan uit op 123 – het hoogste aantal geregistreerde aardbevingen sinds de start van de gaswinning. In 2016 lag het totaal aantal aardbevingen (dus inclusief de aardbevingen kleiner dan magnitude 1,5) op 113.[12]

Door het meet- en regelprotocol kunnen ook relatief kleine aardbevingen tot extra maatregelen of waakzaamheid leiden. Het protocol kijkt namelijk zowel naar grondversnellingen als naar het aantal aardbevingen in twaalf maanden, het aantal aardbevingen per vierkante kilometer in twaalf maanden en de schade.

De eerste overschrijding vindt eind augustus 2017 plaats, na een aardbeving van magnitude 1,8 in Appingedam. Het gaat in dit geval om een overschrijding van het aantal aardbevingen met een magnitude groter dan 1,5 in de afgelopen twaalf maanden. De oorzaak ligt volgens de NAM bij de gaswinning in de regio Appingedam-Loppersum.[13]

Begin december 2017 gaat het weer mis: in de omgeving van Zeerijp en 't Zandt zijn vier bevingen. De vierde beving, met een magnitude van 2,1, leidt tot een overschrijding van de signaleringswaarde van het aantal aardbevingen per vierkante kilometer in de afgelopen twaalf maanden (zie figuur 7.1).

Door de overschrijding kondigt de NAM op 13 december 2017 een onderzoek aan. *"Een eerste analyse van de meest recente bevingen laat zien dat er geen sprake is van onverwachte of verontrustende ontwikkelingen"*, benadrukt de NAM. *"De laatste maanden gaat daarnaast de seismiciteit op en neer. Zo is op 29 augustus voor het eerst de grens van het signaleringsniveau in het MRP [meet- en regelprotocol, red.] overschreden en is op 2 november de aardbevingsdichtheid weer teruggegaan naar het waakzaamheidsniveau."*

En, benadrukt de NAM: *"Mocht er de komende periode een onverwachte gebeurtenis plaatsvinden of een grenswaarde worden overschreden dan zal NAM, zoals vastgelegd in het MRP Groningen in overleg met toezichthouder SodM, opnieuw bekijken of er aanvullende maatregelen*

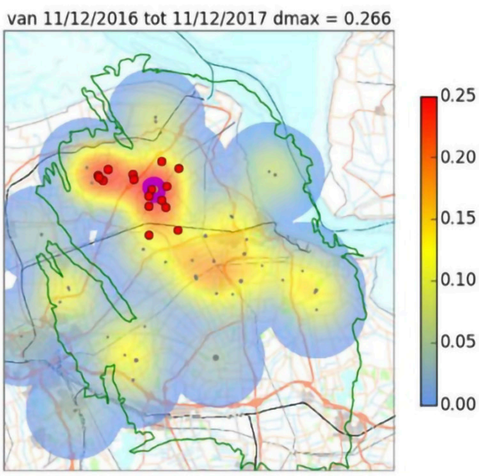
11 KNMI: Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen het KNMI, respectievelijk door derden die het KNMI hierover benaderden, risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 8 april 2021.

12 KNMI. Schriftelijke inlichting over een toelichting met duiding van de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

13 SodM (2 juli 2019).

nodig zijn. Vanaf 1 oktober 2017 is de jaarlijkse gaswinning in opdracht van de minister van Economische Zaken en Klimaat met 10 procent verminderd."[14]

Het definitieve onderzoek levert de NAM op 22 december 2017 bij toezichthouder SodM in. Dezelfde dag vindt een aardbeving van magnitude 1,7 plaats in Zeerijp, waardoor de aardbevingsdichtheid verder stijgt. De aardbevingsdichtheid is een van de indicatoren in het meet- en regelprotocol en geeft het aantal bevingen groter of gelijk aan magnitude 1 per vierkante kilometer per jaar weer.



Location	Date	Magnitude
't Zandt	10 Dec 2017	2.1
't Zandt	6 Dec 2017	1.8
Zeerijp	1 Dec 2017	1.3
Zeerijp	1 Dec 2017	1.7
Kantens	15 Oct 2017	1.0
Zandeweer	1 Sept 2017	1.1
Garsthuizen	14 Aug 2017	1.2
Loppersum	25 Jul 2017	1.0
Kantens	21 Jul 2017	1.1
Zeerijp	11 Mar 2017	2.1
Wirdum	26 Feb 2017	1.4
Zandeweer	26 Feb 2017	1.2
Loppersum	25 Feb 2017	1.3
Zijldijk	19 Feb 2017	1.4
Startenhuizen	15 Feb 2017	1.6
Startenhuizen	12 Feb 2017	1.3

Figuur 7.1 Analyse van de overschrijding van het aantal aardbevingen groter dan magnitude 1 per vierkante kilometer in 2017

Bron: SodM, 2019.[15] De drie aardbevingen na 10 december 2017 zijn niet in dit overzicht meegenomen.

Op 28 december 2017 volgt een aardbeving van magnitude 1,3 in Tjuchem, gevolgd door een aardbeving van magnitude 1,4 in Zeerijp op 29 december 2017. De aardbevingsdichtheid stijgt daardoor naar 0,34. Dit staat gelijk aan het 'signaleringsniveau', oftewel code oranje. De grens van het interventieniveau, code rood, ligt bij 0,40 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar.

14 NAM (13 juli 2017).
15 SodM (2 juli 2019).

Tekstkader 7.1 Gedeeltelijk sluiten van het Loppersum-cluster leidt tijdelijk tot minder aardbevingen

In februari 2014 vermindert de NAM op verzoek van het ministerie van Economische Zaken – en na advies van toezichthouder SodM – de gasproductie bij vijf productielocaties van het zogeheten Loppersumcluster met 80%. Dit besluit leidt in de eerste twee jaar na de beslissing tot minder aardbevingen in het betreffende gebied.

Vanaf het najaar van 2016 treden opnieuw clusters van aardbevingen in het gebied rond Loppersum op. *"De reden daarvan is dat de drukdaling gedurende een periode van ongeveer een jaar niet is gedaald, maar zelfs iets is gestegen, om vervolgens door de doorgaande gaswinning elders in het veld, weer te gaan dalen",* aldus toezichthouder SodM in een schriftelijke toelichting.

Doordat de druk in het gasreservoir daalt, wordt er spanning op de breuken opgebouwd. Dit veroorzaakt de bevingen. "*Vanaf het moment dat de druk in het Loppersumgebied weer onder de druk van februari 2014 komt, beginnen er ook weer bevingen op te treden",* vervolgt SodM. *"Op het moment dat de druk steeg was er niet langer sprake van doorgaande opbouw van spanning op de breuken, maar werd de spanning tijdelijk minder. Vanaf het moment dat de druk weer onder die van februari 2014 komt, wordt er weer nieuwe spanning op de breuk opgebouwd en kunnen er daardoor ook weer bevingen gaan optreden."*[16]

7.2.3 'Sluimerende oorlog' tussen SodM en Economische Zaken

Positie SodM staat nog steeds onder druk
De Onderzoeksraad voor Veiligheid besteedt in zijn vervolgrapport over de gaswinning in Groningen in maart 2017 (zie paragraaf 6.2.9 in hoofdstuk 6) nauwelijks aandacht aan de situatie bij toezichthouder SodM. SodM stelt zich steeds onafhankelijker op, zo luidt de conclusie.

Achter de schermen staat de positie van de toezichthouder nog steeds onder druk, blijkt uit de openbare verhoren. De relatie tussen het ministerie en inspecteur-generaal Harry van der Meijden, benoemd tot 1 januari 2018, omschrijft Van der Meijden als een *'sluimerende oorlog'. 'Alles moest bevochten worden',* aldus Van der Meijden.

De voorbeelden zijn talrijk, van de moeizame relatie met directeur-generaal Mark Dierikx en de discussies over de wetenschappelijke zekerheden die SodM niet kan geven, tot de achterstanden op het ministerie en de zogeheten *'handhavingsspagaat'* die Van der Meijden ervaart.

16 Mailbericht SodM aan de parlementaire enquêtecommissie, 30 januari 2023. Onderwerp: Aanvullende vragen nav inzageformulieren.

"Bij het ministerie van Economische Zaken waren in mijn optiek ontoelaatbare achterstanden bij de goedkeuring van winningsplannen", licht Van der Meijden toe. *"Niet dat ding van de NAM, maar wel van allerlei andere organisaties, bedrijven, die in de olie- en gassector bezig waren. [...] Ik vond dat ik als toezichthouder een helder mandaat had, maar als ik in de praktijk te maken heb met allerlei achterstanden en die bedrijven bij mij aan de deur kloppen van "ja, maar hoe zit dat eigenlijk?", dan moeten die achterstanden weggewerkt worden. Ik vond dat EZ een ontoelaatbare spagaat voor mij creëerde door die achterstanden te hebben en ik vond dat de sector recht had op duidelijkheid, helemaal toen in 2016 de nieuwe Mijnbouwwet van kracht werd waarbij decentrale consultatie van kracht wordt en burgers dus een grotere say hebben in het toekennen van vergunningen. [...] Natuurlijk vind ik dat prima, maar ik voelde me met de handen op de rug."*

Van der Meijden kaart de problemen aan en vindt dat het ministerie extra mensen moet krijgen om de achterstanden weg te werken. *"Er was maar één geoloog in die hele organisatie die iets van die onderwereld afwist, die ondergrond."*

Van der Meijden is ook niet onder de indruk van de expertise van het ministerie op het gebied van geothermie, een sector die in deze periode snel groeit. *"Ik was niet onder de indruk van het ministerie, niet van de manier waarop ze georganiseerd waren en niet van de manier waarop mijn relatie met het ministerie gestructureerd was, maar ook niet van de inhoudelijkheid. Geothermie, warmwaterwinning, is buitengewoon belangrijk. Het is beleid, hoeksteen van het beleid, van het ministerie: alternatieve energie. Prima. Daar ga ik niet over, maar waar ik wel over ga, is veiligheid. Alleen hadden we het in Nederland niet goed georganiseerd."*

Van der Meijden vervolgt: *"Ik kwam er op een gegeven moment achter dat de stad Groningen, de gemeente Groningen, bezig was met een geothermieproject. Ik had, zoals ik al zei, mijn Groningengasdossier en mijn reorganisatiedossier en dit kwam in mijn ooghoek. [...] Dat warmwater zou moeten komen uit dezelfde gasvoerende laag waaruit de NAM een kilometer verderop het gas won. Nou, geothermie kan veilig gebeuren, maar je moet het wel goed doen. Geothermie kan, onder omstandigheden, ook aardbevingen veroorzaken. [...] Maar moet je nou een geothermieproject opstarten een of twee kilometer verwijderd van het gebied waar de NAM ... In dezelfde zandlaag waaruit het gas gewonnen wordt, ga jij naar warmwater zitten peuteren. [...] De gemeente had daar blijkbaar al 6 miljoen in geïnvesteerd."*

"Ik heb [...] aan de directeur Energie Mark Dierikx zijn afdeling gevraagd: gaat het wel goed daar? [...] Ik werd de dag erop gebeld en het ging letterlijk zo: ik heb de wethouder die daarover gaat, gebeld en je kunt rustig gaan slapen. Ik maak geen grapje. Dit ging over een project waar al zes miljoen aan was uitgegeven. De gemeente [...] kon blijkbaar heel ver gaan in het committen, het toezeggen van gelden en het ontwikkelen van een project waarvoor de kennis onvoldoende was en Economische Zaken dacht dus blijkbaar: het is wel oké zo. Dan krijg je dus zo'n lastige inspecteur-generaal die zegt: wacht even, moet ik rustig gaan slapen? Uiteindelijk hebben wij geoordeeld dat dat een onveilig project was en onverstandig, nog los van de aansprakelijkheidsvraag. Een voorbeeld waarom mijn relatie met Economische Zaken niet altijd een denderende relatie was, omdat ik niet onder de indruk was van de kwaliteit van bepaalde delen van de club."

Ministerie verwacht zekerheid die SodM niet kan geven
De gesprekken tussen het ministerie van EZ en SodM over de adviezen van SodM verlopen moeizaam. Het ministerie verwacht wetenschappelijke zekerheden die de toezichthouder niet kan geven, merkt Van der Meijden. Hij krijgt van het ministerie te horen dat SodM geen been heeft om op te staan, omdat bepaalde aannames of adviezen niet wetenschappelijk zijn bewezen. Bovendien is de NAM het niet met SodM eens, bijvoorbeeld als het gaat om het effect van minder productie.

"I*k kon dat niet allemaal keihard weerleggen, maar ik had wel mijn team achter me dat zei: en zo moeten we het doen",* legt Van der Meijden uit. "*Want wikkend en wegend vonden wij dat wij die kant uit moesten gaan. Dierikx speelde daar een tegenspel in. [...] Het heeft uiteindelijk geen effect gehad [op de adviezen van SodM, red.], maar het was wel lastig."*

Van der Meijden constateert dat het lastig is dat hij geen zekerheid kan bieden. Niet alleen in de relatie met het ministerie, maar ook richting de NAM. *"Bij de NAM, in mijn herinnering, speelde dat natuurlijk ook. Ik vond mezelf wel kwetsbaar. [...] Ik zat daar voor de samenleving, maar ik zat daar ook voor de sector. In dit land hebben wij wetten en regels. Dat betekent dat in dit geval de olie- en gassector zich aan wetten en regels moet houden. Die moeten duidelijk zijn. Die organisaties, die bedrijven, moeten ook weten waar ze aan toe zijn. Dat heeft overigens geen rol gespeeld in mijn adviezen. Laat ik daar heel helder in zijn. Ik vond wel dat de NAM recht had om te weten waar ze aan toe waren, maar dat is makkelijker gezegd dan gedaan."*

Directeur-generaal: relatie met SodM was '*open en transparant'*
Terwijl Van der Meijden stelt dat hij de verhouding met het ministerie van EZ moeizaam vindt, kijken de ambtenaren van het ministerie daar anders tegen aan. Topambtenaar Mark Dierikx, directeur-generaal bij Economische Zaken, verklaart in zijn verhoor dat hij met zowel inspecteur-generaal Jan de Jong als diens opvolger Harry van der Meijden een *'open en transparante relatie'* had. *"Ik behoor tot de categorie die zorgvuldig met de verantwoordelijkheden omgaat",* verklaart Dierikx. "*Ik heb tegen Jan de Jong en ook tegen Harry van der Meijden altijd heel duidelijk gezegd wat onze opvattingen waren als we die hadden, maar hen altijd gerespecteerd in hun onafhankelijkheid."*[17]

Voormalig secretaris-generaal Maarten Camps – die als secretaris-generaal leidinggeeft aan het departement, dus ook aan directeur-generaal Dierikx – zegt in een reactie dat hij een *'natuurlijke spanning'* heeft ervaren tussen de beleidsafdeling van het ministerie en de toezichthouder. *"Ik kwalificeer dat als een spanning die er altijd is tussen de toezichthouder en de beleidsverantwoordelijke, want dat schuurt soms. Ik denk dat dat hier af en toe te veel heeft geschuurd. Daar heb ik de dg [directeur-generaal Dierikx, red.] en de mensen op aangesproken en dat heeft ook tot een aantal vervolgacties geleid. Volgens mij is dat uiteindelijk veel beter geworden, maar die spanning is nooit weg. Ik denk dat welke toezichthouder u ook zult vragen, op welk terrein dan ook, bij welk ministerie dan ook, die spanning herkend zal worden, want die is gewoon ingebakken in de manier waarop dat werkt, waarop dat georganiseerd is. Dat is onvermijdelijk."*[18]

17 Verslag openbaar verhoor van de heer Dierikx, 8 september 2022.
18 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

Ministerie heeft weinig kennis in huis over de ondergrond
Over de aanwezige kennis over de ondergrond in Groningen op het ministerie van Economische Zaken zegt Camps: "*Die was dun. Laat ik me even beperken tot de kennis over de ondergrond, de mijnbouw. Laat ik het even specificeren, want op heel veel gebieden was die kennis helemaal niet dun. Maar op het gebied van aardbevingen, de ondergrond, was de kennis … Ik geloof dat we een of twee mensen hadden die geologische expertise hadden, die mijnbouwdeskundigheid hadden, en dat was gewoon te weinig.*"

"Dat had te maken met het feit dat eigenlijk in al die jaren daarvoor daar heel weinig aandacht voor was geweest", verklaart Camps. "*Dat was ook niet nodig. Er was weinig discussie over, er waren weinig zorgen over. Die zorgen kwamen natuurlijk wel na die aardbeving bij Huizinge. Toen is ook geprobeerd om het team te versterken, wat nog niet zo makkelijk was. Want die mensen zijn schaars. Die mensen werken over het algemeen bij oliemaatschappijen, bij Shell bijvoorbeeld, en die verdienen daar hogere salarissen dan wij kunnen betalen bij het Rijk in dit type functies. Ook in andere typen functies denk ik, maar in ieder geval in dit type functies. Dus het was lastig om die mensen te krijgen.*"

"We hebben daarom eigenlijk op twee manieren geprobeerd om die expertise toch beter bij het ministerie naar binnen te krijgen. Daar heb ik heel erg op ingezet. Aan de ene kant heb ik gezegd: laten we nu de versterking zoeken bij SodM, want daar kunnen mensen met deze deskundigheid eigenlijk fulltime die deskundigheid kwijt. Op het ministerie kun je die deskundigheid niet fulltime kwijt. Dan ben je niet alleen met mijnbouwdeskundigheid bezig, maar ben je ook bezig met Kamervragen en Kamerbrieven en andere dingen, die je misschien als mijnbouwdeskundige minder interessant vindt. Dus bij SodM kun je je expertise fulltime kwijt en wij kunnen die expertise vanuit het ministerie aftappen en benutten."

"We hebben ook de band met EBN aangehaald en ook de kennis bij EBN naar ons toegehaald. Dat was onderdeel van een herziening van onze relatie met de beide staatsdeelnemingen. Er is af en toe ook iemand gedetacheerd geweest vanuit EBN. Er is veel meer beroep gedaan op EBN om te zorgen dat we ook kennis van hen konden benutten voor het beleidswerk."[19]

Governance SodM maakt onafhankelijke positie lastig, aldus Van der Meijden
Eind 2017 loopt de benoeming Van der Meijden als inspecteur-generaal bij SodM af. Door de moeizame relatie met het ministerie van Economische Zaken heeft Van der Meijden het gevoel dat alleen mensen die geen carrière als topambtenaar op het ministerie ambiëren de functie op een goede manier uit kunnen oefenen.

Als inspecteur-generaal valt Van der Meijden onder de secretaris-generaal (sg), met wie hij functioneringsgesprekken heeft. De directeur-generaal (dg) is het aanspreekpunt voor inhoudelijke zaken, oftewel het beleid. Uiteindelijk rapporteert de inspecteur-generaal aan de minister en de Tweede Kamer.

Het voordeel van deze positie van SodM bij het ministerie van Economische Zaken is dat de lijnen met de mensen die het beleid bepalen kort zijn, aldus Van der Meijden. *"Maar ik kan*

19 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

ook beargumenteren waarom je het dan juist niet zou moeten doen", zegt Van der Meijden in zijn openbaar verhoor.

Ook het karakter van de inspecteur-generaal is volgens Van der Meijden bepalend voor de positie van de toezichthouder. *"Maar wat ik belangrijk vind […] is dat die inspecteur-generaal in status, uitstraling en wettelijke basis een man of vrouw is die er staat. Het zijn wel de poppetjes die het doen, maar tegelijkertijd moet je die man of vrouw wel alles geven om die functie ook te kunnen uitoefenen, zodat er – ik sprak van "een sluimerende oorlog"; er is altijd wel een keer onenigheid – op voet van gelijkheid een discussie kan worden gevoerd in een ministerie. […] Ik heb in mijn afscheidsgesprekken en ook in presentaties tegen mensen weleens het volgende gezegd – ik was toen inmiddels 66, denk ik: het is een verleidelijke conclusie dat je alleen maar een geloofwaardige en onafhankelijke inspecteur-generaal kunt zijn als je geen carrièreperspectief meer hebt of meer wilt hebben, en geen dg of sg meer wilt worden, want dat is ook degene die jou beoordeelt."*

Van der Meijden vervolgt: *"Als inspecteur-generaal zit je in de lastige positie dat je soms moet blaffen. Dat vindt niemand leuk. Ik vind het ook niet leuk om dat te doen. Maar als je in een afhankelijkheidspositie zit, bijvoorbeeld door je leeftijd, omdat je nog carrière wilt maken – daar is niks mis mee – dan moet je je daar wel bewust van zijn. Als jij blaft tegen degene die over jouw carrière gaat, dan geeft dat een spanningsveld. Dat is ongemakkelijk."*

SodM krijgt nieuwe inspecteur-generaal
Eind 2017 staat SodM er volgens secretaris-generaal Camps een stuk beter voor dan in 2014, toen Van der Meijden als inspecteur-generaal begon.

"Ik vind dat de heer Van der Meijden heel goed werk heeft geleverd door een scherpe analyse te maken van wat de stand was van de organisatie en wat er nodig was voor de organisatie", verklaart Camps in zijn verhoor. *"Ik heb toen ook gezorgd dat hij daar de financiële middelen voor heeft gekregen. De organisatie is fors gegroeid onder zijn leiding. Hij heeft ook gereorganiseerd. Er zijn nieuwe leidinggevenden gekomen, nieuwe afdelingen, nieuwe mensen erbij. Daarmee stond SodM toen hij vertrok denk ik veel beter en veel sterker dan toen hij kwam. Dat bood ons ook de gelegenheid om toen hij wegging een heel ander soort inspecteur-generaal aan te stellen. We hoefden niet meer te zoeken naar iemand uit de olie- en gasindustrie, want er was voldoende kennis en kwaliteit in de organisatie om dat te dragen. We konden dus iemand benoemen die juist veel meer een echte toezichthouder was, die een toezichthouderperspectief en -expertise had."*

In november 2017 maakt SodM bekend dat Theodor Kockelkoren per 1 januari 2018 Van der Meijden opvolgt. Kockelkoren werkt op dat moment als partner bij adviesbureau McKinsey en was eerder bestuurder bij de Autoriteit Financiële Markten. Terwijl Jan de Jong en Harry van der Meijden bij Shell hebben gewerkt, geldt dat niet voor Kockelkoren.

Bij de sollicitatieprocedure van Van der Meijden zat de branchevereniging van olie- en gasmaatschappijen NOGEPA nog aan tafel, maar dat is bij de gesprekken met Kockelkoren niet meer het geval. *"Nou, NOGEPA zat zeker niet aan tafel",* verklaart Kockelkoren in zijn openbaar verhoor. *"Als dat zo was geweest, had ik denk ik wel echt even achter mijn oren gekrabd of ik dit wel zou moeten doen. Het was wel een sollicitatiecommissie, een beetje zoals u hier zit. Er was iemand van de ABD [Algemene Bestuursdienst, red.], er was ook een andere inspecteur-generaal en er waren een aantal mensen van EZK, waaronder de plaatsvervangend sg. Die hebben de gesprekken gedaan."*

Als inspecteur-generaal ziet Kockelkoren het als zijn belangrijkste opdracht om de Mijnbouwwet uit te voeren. Erg duidelijk is de wet niet, constateert hij bij zijn aantreden. *"Ik vind in z'n algemeenheid dat de opdracht, de taak, van een toezichthouder wordt gegeven door de wet. De wetgever is degene die bepaalt wat de toezichthouder zou moeten doen. Nou moet ik ook wel zeggen dat mij ook wel duidelijk werd toen ik begon in januari en wij bezig waren met de situatie in Groningen, dat de wet eigenlijk niet zo heel erg duidelijk is. Het woord "veiligheid" wordt niet gedefinieerd in de Mijnbouwwet. Dus het kader, en ook die taak, is wat dat betreft eigenlijk heel open geformuleerd."*[20]

> *Ik kijk wat onze hoofddoelstelling is. Dat is de veiligheid van mens en milieu. Daarnaast werd mij ook wel duidelijk […] uit de gesprekken die ik voerde – dat er een wens bestond dat SodM zich weer zou kunnen ontwikkelen als een autoriteit die zichtbaar voor de mensen, ook in Groningen, maar überhaupt, voor iedereen, alle belanghebbenden van de mijnbouw, als autoriteit, als toezichthouder zou kunnen optreden – met de luiken open en ook heel goed luisterend naar wat al die belanghebbenden, en met name ook de burgers in Groningen, te zeggen hebben.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

7.2.4 Risico's voor gezondheid bewoners

Hoogleraar vindt risicobeleid te beperkt
Hoewel de overheid benadrukt dat de veiligheid bij de gaswinning vooropstaat, is de aanpak van de overheid veel te beperkt, zo betoogt Tom Postmes in december 2017 in een speciale nieuwsbrief van het Groninger Gasberaad.

Postmes is hoogleraar sociale psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en doet sinds 2016 onderzoek naar de gevolgen van de gaswinning. Uit dit onderzoek blijkt dat bewoners met schade soms letterlijk ziek worden en een hoger risico hebben op angst- en depressie-stoornissen (zie themahoofdstuk I, Welzijn en gezondheid Groningers).

Volgens Postmes houdt het risicobeleid van de overheid helemaal geen rekening met dit soort gevolgen van de gaswinning voor inwoners, omdat veiligheid is verengd tot overlijden door de instorting van een gebouw bij een aardbeving. *"Mij valt op dat de staat ervoor kiest om bij het bepalen van risico's niet te kijken naar hoeveel mensen ziek worden of geruïneerd raken door schade",* aldus Postmes. "*Het is pas riskant, vindt de staat, als veel Groningers door een grote beving overlijden als gevolg van instorting. Als de kans daarop kleiner is dan 1 op 100.000 dan is men "veilig". Dit zijn de spelregels die het rijk aan de NAM meegeeft. Binnen deze marges gaan de NAM en anderen rekenen wat een veilige winning zou zijn."*

20 Verslag openbaar verhoor de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

"Veiligheid voorop" betekent hier dus een vorm van veiligheid waarin de feitelijke ervaringen van bewoners en de feitelijke schade niet relevant zijn", vervolgt de hoogleraar. *"In deze modellen is enkel de theoretische veiligheid van gebouwen van belang. Als de overheid "veiligheid voorop" zegt, dan bedoelt ze in wezen dat ze enkel de verantwoordelijkheid neemt om Groningers te behoeden voor instortingsgevaar. Dat heeft als surreële consequentie dat de ellende in Groningen de pan uitrijst, terwijl Groningen op papier steeds veiliger wordt. Op die basis kan de minister in de Tweede en Eerste Kamer betogen dat het niveau van gaswinning veilig is, terwijl hij in Groningen constateert dat zijn eigen beleid op "on-Nederlandse" manier tekort schiet."*[21]

7.3 Gasgebouw en gaswinning: overleggen over hervorming en verdere afbouw

Zoals beschreven in paragraaf 6.3.8 zijn in april 2017 de grenswaarden uit het meet- en regelprotocol voor seismiciteit en grondversnellingen nog niet overschreden. Niettemin besluit minister Kamp op 24 mei 2017 de gaswinning voor het gasjaar 2017-2018 te verlagen met 10%, van 24 naar 21,6 miljard kubieke meter. Ontwikkelingen in de maanden daarna blijken van grote invloed op de verdere afbouw van de gaswinning. Tegelijkertijd onderhandelen de oliemaatschappijen met het ministerie van Economische Zaken over de afspraken rondom het Groningenveld. In de loop van 2017 verandert de insteek van de gesprekken echter. De veranderende context van de onderhandelingen en de voorbereiding op de verdere afbouw van de gaswinning worden in deze paragraaf besproken.

7.3.1 Voorbereidingen onderhandelingen tussen de oliemaatschappijen en de Staat gaan van start

Verkennende gesprekken over onderhandelingen starten in maart 2017
Vanaf maart 2017 vinden verkennende gesprekken plaats tussen de Staat en de oliemaatschappijen. Hiervoor worden op 30 maart 2017 *terms of reference* vastgesteld. Zowel de Staat als de oliemaatschappijen zien dat de balans tussen de kosten en de opbrengsten en daarmee de winst van de NAM steeds meer onder druk komt te staan. De gaswinning neemt steeds verder af, terwijl de kosten voor schade en versterking steeds verder oplopen. Directeur-generaal Gaastra verklaart dat er in 2017 serieuze zorgen ontstaan op het ministerie van Economische Zaken dat de oliemaatschappijen succesvol een arbitrage zullen starten over een andere verdeling van de kosten en de baten. Verder beseft men op het ministerie dat het winningsniveau dat SodM adviseert in de nabije toekomst, weleens onder het niveau van leveringszekerheid zou kunnen komen te liggen.[22] Dit vormt nog meer aanleiding om serieus met de oliemaatschappijen te gaan spreken over herziening van de samenwerkingsafspraken.

De verkennende gesprekken worden gevoerd in een werkgroep die bestaat uit medewerkers van het ministerie van Economische Zaken, van Shell en van ExxonMobil. Doel van de verkennende fase is om opties voor een viertal onderwerpen te identificeren en te bespreken (de onderwerpen governance, schadeherstel en versterking, perspectief voor de regio en

21 GGB. Inhoud speciale nieuwsbrief: de wal keert het schip, 4 december 2017.
22 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

afdrachtensystematiek). De uiteindelijke onderhandelingen en besluitvorming zijn aan een nieuw kabinet. De werkgroep zal de voorlopige resultaten van de verkennende fase in september presenteren aan secretaris-generaal Camps, directeur-generaal Gaastra, Van Loon van Shell en De Jong van ExxonMobil. De resultaten van de verkennende fase worden beschreven in zogeheten '*two-pagers*'.[23]

Directeur-generaal Gaastra verklaart over deze verkenningen in zijn openbare verhoor: "*Dat was een verkenning sans prejudice, dus een verkenning waar geen van beide partijen nog conclusies aan mocht verbinden. Het was eigenlijk alleen maar de opmaat naar wat uiteindelijk de onderhandelingen moesten worden over een ander gasgebouw.*"

Grote zorgen bij Shell en ExxonMobil door strafrechtelijk onderzoek naar de NAM
De ontwikkelingen omtrent de strafrechtelijke vervolging van NAM zijn van belangrijke invloed op de onderhandelingen tussen Economische Zaken en de oliemaatschappijen. Op 11 september 2015 doen advocaten Gerard Spong en Emile van Reydt namens de Groninger Bodem Beweging (GBB) aangifte tegen de NAM, haar bestuurders en haar feitelijk leidinggevenden. De NAM zou willens en wetens Groningse panden hebben vernield en daarmee talloze mensenlevens in gevaar hebben gebracht. Het Openbaar Ministerie (OM) besluit op 8 december 2015 om niet over te gaan tot strafrechtelijke vervolging van de NAM. De GBB is het daar niet mee eens en dient op 4 februari 2016 op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering een klaagschrift in over het niet-vervolgen van de NAM bij het Hof Arnhem-Leeuwarden. Op 20 april 2017 beslist het Hof Arnhem-Leeuwarden dat het Openbaar Ministerie de NAM toch moet vervolgen.

De beslissing van het Hof Arnhem-Leeuwarden dat het Openbaar Ministerie strafrechtelijk onderzoek moet gaan doen naar de NAM, en het toenemende aantal (civiele) rechtszaken tegen de NAM leiden tot grote ongerustheid bij Shell en ExxonMobil over de juridische positie van de NAM. Het strafrechtelijk onderzoek blijkt een '*gamechanger*' voor Shell en ExxonMobil.

> *Dat was een shockerende mededeling van het hof. [...] Zo konden we echt niet verder. Het was mede aanleiding voor mij om te zeggen tegen mijn hoogste baas: wij moeten praten met de regering, want zo kan het niet verder.*
>
> *Openbaar verhoor Rolf de Jong, 7 oktober 2022*

Shell en ExxonMobil vinden dat zij op deze manier niet verder kunnen gaan met de winning uit het Groningenveld. Het strafrechtelijke onderzoek naar de NAM is nog problematischer voor de oliemaatschappijen in combinatie met het feit dat het ministerie van Economische Zaken en SodM volgens hen "*niet in staat zijn vast te stellen of het Groningse productieniveau binnen de vastgestelde veiligheidsnormen valt*".[24] Zolang de toezichthouder geen uitspraak kan doen over de veiligheid, menen zij een onaanvaardbaar aansprakelijkheidsrisico te lopen.

23 Ministerie van EZ. Memo aan Interdepartementale stuurgroep inzake stand van zaken herstructurering gasgebouw, 21 september 2017.
24 ExxonMobil. Joint Storyline EM and Shell with PM, juli 2017.

Marjan van Loon van Shell en Rolf de Jong van ExxonMobil verklaren beiden tijdens hun openbare verhoor dat de oliemaatschappijen in geval van een strafrechtelijk onderzoek bij een ander veld dan het Groningenveld direct zouden stoppen met de gaswinning. Vanwege het grote belang van het Groningenveld voor de leveringszekerheid kunnen zij de winning uit het Groningenveld echter niet zomaar stilleggen.

> *Op dat moment was het een gamechanger: dit is intolerabel, dit kan niet meer en het moet nu echt anders.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

De aangifte door de Groninger Bodem Beweging blijkt een breekpunt voor Shell en ExxonMobil. Tot het voorjaar van 2017 wilden de oliemaatschappijen onderhandelen over andere financiële afspraken. Na de beslissing van het Hof dat het Openbaar Ministerie strafrechtelijke vervolging van de NAM en haar bestuurders moet onderzoeken, wordt een wijziging van de complete samenwerkingsafspraken in het gasgebouw urgent voor de oliemaatschappijen.

Tekstkader 7.2 Vervolg strafrechtelijk onderzoek naar de NAM

In april 2017 draagt het Hof Arnhem-Leeuwarden het Openbaar Ministerie (OM) op alsnog onderzoek te verrichten naar de verdenking dat de NAM opzettelijk woningen heeft beschadigd, leidend tot concreet levensgevaar. Naar aanleiding hiervan vindt op 15 februari 2018 een zogenaamde regiebijeenkomst plaats bij de rechter-commissaris van de Rechtbank Noord-Nederland waarin het vervolgingsonderzoek naar de NAM met partijen wordt besproken.

Vervolgens blijft het heel lang stil van de kant van het OM. De GBB laat het er niet bij zitten en voert op 3 november 2020 samen met enkele gedupeerden actie bij het Hof Arnhem-Leeuwarden. Op 6 november 2020 dienen de advocaten van GBB een klaagschrift (een soort bezwaar) in bij het hof, gericht tegen de traagheid dan wel ‘fictieve vervolgingsweigering’ van het OM. Op 26 maart 2021 volgt dan eindelijk het besluit van het OM dat het niet tot vervolging van de NAM overgaat. Volgens het OM is er geen bewijs van opzettelijk strafrechtelijk verwijtbaar

handelen door de NAM. In geen van de onderzochte gevallen is er volgens het OM voldoende wettig en overtuigend bewijs dat sprake is geweest van concreet te duchten levensgevaar. Het OM komt daarom tot de slotsom dat van verdere vervolging van de NAM, haar bestuurders en haar feitelijke leidinggevenden moet worden afgezien. Het OM is van mening dat de verdere vervolging van de NAM moet worden gestaakt en het OM verzoekt het hof daarin te bewilligen.

Op 17 mei 2022 willigt het Hof Arnhem-Leeuwarden het verzoek in.[25] Dat wil zeggen dat het hof voor het merendeel van de klagers vindt dat er onvoldoende bewijs is voor verdere strafrechtelijke vervolging van de NAM. Volgens het hof is er onvoldoende bewijs voor de stelling dat objectief gezien levensgevaar te duchten is geweest voor klagers door de vernielingen/beschadigingen ten gevolge van aardbevingen. Voor een deel is het onderzoek van het OM volgens het hof echter niet volledig geweest: ten aanzien van één klager moet het OM van het hof nog nader onderzoek verrichten. De rapporten over het pand van deze klager bevatten volgens het hof namelijk "*aanwijzingen dat voor de bewoners van dit pand mogelijk levensgevaar te duchten is geweest als gevolg van door bevingen ontstane schade*". Deze klager is echter niet gehoord door de rechter-commissaris en van deze klager heeft het OM geen documenten gevorderd. Dat moet alsnog gebeuren. Uit een artikel in het Dagblad van het Noorden blijkt dat het onderzoek dat het OM nog moet uitvoeren, betrekking heeft op de familie Zwarberg uit Termunterzijl.[26] Zij moesten eind 2014 – na onderzoek door Vergnes en Arup – zo snel mogelijk hun woning verlaten vanwege acuut instortingsgevaar, terwijl Arcadis eerst had geconcludeerd "*dat er niet zo veel met zijn huis aan de hand was*".

Op 9 november 2022 wordt bekend dat de strafzaak tegen de NAM onlangs is uitgebreid met twee nieuwe aangiftes, van inwoners uit Midden-Groningen en Eemsdelta. Het gaat om twee woningen die per direct onbewoonbaar zijn verklaard vanwege instortingsgevaar, waarbij de bewoners hun woning direct moesten verlaten. De inwoners stellen dat ze in hun huis, als gevolg van de gaswinning, levensgevaar hadden te duchten. *"In de aangiften wordt het Openbaar Ministerie verzocht om bij de NAM, Shell en ExxonMobil informatie op te vragen over "alle gevallen [in Groningen] waarin er sprake is van 'kwalificatie rood'". Die informatie wordt volgens advocaat Van Reydt nu nog 'bestempeld als geheim' door de NAM. 'Wij willen die info ook'."* Advocaat Van Reydt zegt in het artikel over de 'kwalificatie rood': "*Die kwalificatie moet worden gezien als een smoking gun*". Dit betekent volgens de advocaat *"niets meer of minder dan dat het te onveilig was voor deze specifieke inwoners van Groningen om nog maar een seconde langer in hun huis te verblijven."*[27]

25 Rechtbank Arnhem-Leeuwarden 17 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3826.
26 Sluis, van (19 mei 2022).
27 Levy (9 november 2022).

Als gevolg van de twee aanvullende aangiftes moet het Openbaar Ministerie nog in drie gevallen onderzoeken of de NAM strafrechtelijk vervolgd kan worden. De uitkomst van de aangiftes via de GBB blijft voorlopig dus nog ongewis.

Shell en ExxonMobil willen een winningsplicht voor de NAM
Vanwege het grote belang van het Groningenveld voor de leveringszekerheid en de dreigende strafzaak, willen Shell en ExxonMobil dat de overheid juridisch verantwoordelijk wordt voor de Groningse gaswinning. Als de rechter het niet veilig vindt, dan moet het besluit of en hoeveel gas er gewonnen moet worden volgens de NAM bij de overheid komen te liggen. Zij willen daarom een winningsplicht voor de NAM, waarbij de overheid vaststelt welk niveau gewonnen wordt. Daarmee ligt de aansprakelijkheid voor een veilige winning niet meer bij de NAM, maar bij de Staat. De oliemaatschappijen willen hierover in overleg treden met minister-president Rutte. Tot er een dergelijke winningslicht is, willen de oliemaatschappijen niet verder gaan met de gaswinning uit het Groningenveld, zo bevestigt De Jong (ExxonMobil) tijdens zijn openbare verhoor.[28] Over de invoering van zo'n winningsplicht vinden vanaf het voorjaar van 2017 gesprekken plaats met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Het feit dat de oliemaatschappijen in deze periode sterk inzetten op een winningsplicht valt bijvoorbeeld op te maken uit een interne presentatie aan de *Decision Review Board*[29] van Shell Upstream op 31 augustus 2017 over de strategie van Groningen. De presentatie bevat een piramide van feiten, aannames en beslissingen. Onder 'feiten' staat onder andere dat de minister sinds 2014 continu het gaswinningsniveau naar beneden heeft bijgesteld en dat Groningengas tot ongeveer 2030 nodig is voor de leveringszekerheid. Ook wordt opgemerkt dat niet de NAM, maar de Staat verantwoordelijk is voor de leveringszekerheid. Onder 'feiten' staat ook dat de nationale en regionale bestuurders pleiten voor een verdere reductie van het productieniveau en het op afstand plaatsen van de NAM bij de uitvoering van aardbevingsgerelateerde maatregelen (schade en versterking). Onder 'aannames' staat onder andere: *"Coalition partners want to solve the Groningen issues with a 'grand gesture' (get rid of the headache)"* Bij 'beslissingen' staat onder meer dat de aandeelhouders bereid zijn om lagere winningsniveaus te accepteren indien deze worden bepaald door de Staat en dat de aandeelhouders zich genoodzaakt zien om de Groningenproductie stop te zetten als de Staat niet expliciet instrueert hoeveel NAM moet produceren.[30] De presentatie suggereert dat de oliemaatschappijen bereid zijn een lager winningsniveau te accepteren, in ruil voor de winningsplicht. Als drukmiddel geeft Shell aan eventueel bereid te zijn om de Groningenproductie helemaal stil te leggen.

28 Verslag openbaar verhoor van de heer R. de Jong, 7 oktober 2022.
29 Een beslisgremium op projectniveau geleid vanuit Shell Upstream.
30 Shell. Presentatie aan Decision Review Board Shell inzake Groningen strategy: towards a new balance with NAM at a distance, 31 augustus 2017.

Het ministerie van Economische Zaken wijst het idee van een winningsplicht niet direct van de hand. Het ministerie en de oliemaatschappijen verschillen echter wel van inzicht over de invulling van een dergelijke winningsplicht. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een *briefing note* van Shell uit september 2017: "*De Staat [...] wil niet in de schoenen van de operator stappen/ NAM wil aan de andere kant zo weinig mogelijk discretie*."[31] De oliemaatschappijen willen kortom zo min mogelijk invloed hebben op de hoogte van de winning en willen daarom een zo beperkt mogelijke discretionaire ruimte voor de NAM. De Staat wil juist een bredere marge waarbinnen de NAM mag opereren. De Staat is volgens Shell bezorgd dat bij een vast niveau, zonder discretionaire ruimte, er reserves in de grond blijven zitten. De oliemaatschappijen zullen daar wellicht een claim voor indienen. De discussie over het instellen van een winningsplicht wordt in 2017 nog niet beslecht.

Topoverleg tussen Staat en oliemaatschappijen
Terwijl de kabinetsformatie loopt, vindt in de zomer van 2017 op hoog niveau overleg plaats tussen de Staat en de oliemaatschappijen. Op 6 juli 2017 is er een bespreking tussen minister Kamp van Economische Zaken en de oliemaatschappijen (Marjan van Loon, Shell en Rolf de Jong, ExxonMobil) en op 11 juli 2017 vindt overleg plaats tussen Van Beurden (Shell), Woods (ExxonMobil) en minister-president Rutte.

Voorafgaand aan het gesprek met de minister-president vindt overleg plaats tussen Van Beurden en Woods. Van Beurden koppelt hierover intern terug: "*There is clearly some suspicion [among Exxon] that we are going to be soft, given that this is our home country and reputational pressures are more on us*." In diezelfde e-mailwisseling schrijft een Shell-medewerker aan Van Beurden, ter voorbereiding op zijn gesprek met Woods: "*As noted Exxon are more likely to want to lead on the principle of value recovery and I think we should first get the principle of NAM at a distance from production decisions at any level, whilst noting in the new deal we do want fair value for NAM*".[32]

Shell en ExxonMobil stellen een verhaallijn op ten behoeve van de beide overleggen.[33] Zij vinden dat de basis voor de samenwerking zoals deze bedacht is in de Overeenkomst van Samenwerking van 1963 fundamenteel veranderd is, waardoor er bij hen dringende behoefte is aan het herzien en herdefiniëren van de rollen en verantwoordelijkheden. Shell en ExxonMobil willen spreken over verschillende herzieningen van het gasgebouw. Zij stellen een nieuwe overeenkomst voor, die een win-win-winsituatie moet opleveren voor de regio, de Staat en de aandeelhouders van de NAM. Dit moet een totaalpakket worden, bestaande uit vier elementen: (1) productiefilosofie, (2) regio, (3) fonds en (4) aandeelhouders.

De productiefilosofie (1) houdt het volgende in: De Staat bepaalt het productiebeleid en het profiel. De oliemaatschappijen geven aan dat gezien het gebrek aan maatschappelijk draagvlak zij akkoord kunnen gaan met een afbouwplan voor Groningen tot het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid, waarbij er aanzienlijke reserves in de grond blijven zitten, als dit is wat de Staat wil. In dat geval zal NAM niet langer (openlijk) pleiten om de hoogst mogelijke

31 Shell. Briefing note ten behoeve van Groningen SG/DG overleg op 27 september 2017.
32 Shell. Mailwisseling, 23-25 juni 2017. Onderwerp: RE: briefing ECBB.
33 ExxonMobil. Joint Storyline EM and Shell with PM, juli 2017.

volumes te produceren binnen de veiligheidsnormen. Een kernpunt voor de oliemaatschappijen is dat de overheid wettelijk verantwoordelijk wordt voor het winningsniveau en de veiligheid, en aansprakelijk wordt voor de juridische risico's die te maken hebben met aardbevingen.

Daarnaast pleiten de oliemaatschappijen voor compensatie voor de regio en een langetermijnperspectief voor Groningen (2); voor een situatie waarbij de NAM op afstand komt bij het afhandelen van alle schades en versterking, en dat de Staat een schadefonds opzet waar de NAM aan bijdraagt (3). Verder pleiten de oliemaatschappijen ervoor de bestaande financiële afspraken zodanig aan te passen dat een eerlijke en te rechtvaardigen waarde van de verkoop van het Groningengas overblijft voor de aandeelhouders (4). De *Terms of Reference* waarover al gesproken wordt met de Staat, bevatten beginselen en principes die de basis kunnen vormen voor een uitwerking van de afspraken in het nieuwe gasjaar, dat aanvangt op 1 oktober 2017.[34]

Minister Kamp en minister-president Rutte ontvangen ter voorbereiding op hun overleg met Shell en ExxonMobil eenzelfde adviesnota. In de adviesnota aan minister Kamp wordt geadviseerd om niet inhoudelijk in te gaan op de leveringszekerheid en het gewijzigde instemmingsbesluit, maar om het gesprek vooral te sturen naar de toekomstige samenwerking. Aangegeven wordt dat de door Shell en ExxonMobil geschetste uitgangspunten goede aanknopingspunten lijken te bieden voor brede afspraken over de toekomst. "*U kunt daarbij onderkennen dat de context van de gaswinning is verschoven van waardemaximalisatie naar veiligheid en leveringszekerheid*." Verder adviseren de ambtenaren dat het "*in ieders belang is om voor Groningen snel tot een goede en breed gedragen oplossing te komen. Daarom is het belangrijk om in samenspraak met de regio deze voornemens verder vorm te geven*." Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat "*harde toezeggingen vanuit het Kabinet niet kunnen worden gedaan, gelet op de demissionaire status en de lopende formatiebesprekingen. Om dezelfde redenen is het lastig om deadlines overeen te komen*."[35]

Tijdens de overleggen op 6 en 11 juli 2017 nemen minister Kamp en minister-president Rutte de in de nota geadviseerde opstelling over en nemen zij kennis van de opvattingen van de oliemaatschappijen. Zij maken de oliemaatschappijen duidelijk dat men nog in een 'verkenningsfase' zit, waarin Shell en ExxonMobil de mogelijkheid hebben om hun zorgen en mogelijke oplossingen aan de overheid voor te leggen, maar dat het demissionaire kabinet geen besluiten meer gaat nemen; dat is aan het nieuwe kabinet.[36] De opties die de oliemaatschappijen op tafel leggen, zullen grondig moeten worden beoordeeld op hun operationele, financiële en juridische effecten. Daarvoor moet voldoende tijd genomen worden. Afgesproken wordt dat de minister-president, de minister van Economische Zaken en de CEO's van Shell (Ben van Beurden) en ExxonMobil (Darren Woods) in september 2017 gezamenlijk zullen kennisnemen van de stand van voorbereiding van dat moment.[37]

Ook wordt afgesproken dat een structurele wijziging van de samenwerking in het gasgebouw zal worden onderzocht, "*gebaseerd op de volgende elementen:*

34 Shell. Briefing PM – CEO meeting on NAM Groningen partnership – 11 juli 2017.
35 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek MP met CEO's Shell en Exxon, 7 juli 2017.
36 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
37 Ministerie van EZ. Mailbericht, 12 juli 2017, 06.00. Onderwerp: Herstructurering gasgebouw | juridische aspecten.

1. *een herijking van verantwoordelijkheden van de partijen met betrekking tot de productiestrategie van het Groningenveld;*
2. *de bevestiging dat er stappen gezet worden voor een geïntegreerde aanpak en perspectief voor de regio;*
3. *de oprichting van een onafhankelijk schadefonds voor de afhandeling van schade ontstaan door aardbevingen;*
4. *een aanpassing van de financiële afspraken in het gasgebouw.*"

Voor elk van deze onderwerpen worden uitgangspunten en mogelijke oplossingsrichtingen opgesteld om zo tot de verdere uitwerking van een gezamenlijk gedragen oplossing te komen.[38]

Van Beurden verklaart in zijn openbaar verhoor dat wijziging van de samenwerking inmiddels voor Shell geen kwestie meer was van aandringen, zoals in 2015 en 2016, maar: "*Het was zo bedreigend dat het acuut moest.*"[39] Hij verklaart eveneens dat hij naar aanleiding van het strafrechtelijke onderzoek naar de NAM met de volgende boodschap naar de minister-president ging:

> *De maat is vol. Wij kunnen hier niet mee verder, dus er moet echt nu verandering komen. Dit is een paradigma-verandering, kantelpunt of hoe je het ook wilt noemen, maar hier ga ik niet mee verder.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

Na dit gesprek hebben Van Beurden en Woods een nabespreking. Uit een terugkoppeling hiervan door Van Beurden blijkt dat beiden bezorgd zijn dat het proces weer op doormodderen zou kunnen uitlopen. Ze moeten met elkaar besluiten wat de opties zijn indien er onvoldoende voortgang is of als het te lang duurt: "*We agreed we need to have the teams decide what our options are if there is not sufficient progress or it takes too long – e.g. if our bluff gets called how will we respond. I volunteered to Darren that we should reverse the bluff and offer a zero production "winningsplan". I think Darren could get there but this better be a detailed discussion between the teams.*" Ook moeten Shell en ExxonMobil volstrekt op één lijn zitten "*on how we protect the remaining value in Groningen*". Dit betekent dat er onderling overeenstemming moet zijn over wat de resterende waarde is. Van Beurden vervolgt: "*But it also means agreement on how we will play the negotiations out to the envisaged endgame(s). We both felt this was going to be a challenge but also doable. Our biggest concern was that we would start engaging on value without the entire strategy being completely thought out and agreed between us.*"[40]

7.3.2 Intrekking 403-verklaring door Shell

In de tussentijd speelt begin 2017 nog een andere juridische kwestie, die te maken heeft met de concernstructuur van Shell en de NAM. Hoewel de NAM een joint venture is van Shell en

38 Ministerie van EZ. Notitie aan de interdepartementale Stuurgroep over Shell en Exxon, 19 september 2017.
39 Verslag openbaar verhoor van de heer van Beurden, 13 oktober 2022, p. 58.
40 Shell. Mailbericht, 11 juli 2017, 9.55. Onderwerp: Meeting with PM Rutte.

ExxonMobil, is de NAM tegelijk een dochtermaatschappij van Shell Nederland. Shell Nederland voert de NAM van oudsher op als 'groepsmaatschappij' in een zogeheten geconsolideerde jaarrekening. Daardoor kan de NAM gebruikmaken van de uitzonderingsbepaling van artikel 2:403 van het Burgerlijk Wetboek en hoeft de NAM niet zelf een jaarrekening te publiceren. Hierover ontstaat in de jaren '80 onduidelijkheid. De oplossing is dat Shell een hoofdelijke aansprakelijkheidsverklaring voor de NAM opstelt, een zogeheten '403-verklaring' (zie tekstkader 7.3).

Shell trekt 403-verklaring in omdat Europese regelgeving wijzigt
Op 1 mei 1985 ondertekent Shell een "*Verklaring van Aansprakelijkstelling overeenkomstig het bepaalde in artikel 2:403, eerste lid, sub f, van het Burgerlijk Wetboek*", waarin Shell Nederland BV zich hoofdelijk aansprakelijk stelt voor de uit rechtshandelingen van de NAM voortvloeiende schulden.[41]

De belangrijkste reden voor het afgeven van deze verklaring is volgens Shell te voorkomen dat door publicatie van de jaarrekening van NAM commercieel gevoelige informatie openbaar wordt. De 403-verklaring dient er volgens Shell toe de leveranciers van NAM – en andere personen of bedrijven die een contract met NAM aangingen – in staat te stellen de kredietwaardigheid van NAM te baseren op die van Shell Nederland BV zonder een beoordeling van de gepubliceerde jaarrekening van NAM.[42] ExxonMobil verbindt zich bij overeenkomst d.d. 21 mei 1985 in een zogeheten vrijwaringsovereenkomst (*indemnity agreement*) voor de helft van de aansprakelijkheid op grond van de 403-verklaring aan Shell.[43]

Tekstkader 7.3 De 403-verklaring

De 403-verklaring is een aansprakelijkheidsverklaring. De verklaring dankt haar naam aan artikel 403 van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waarin zij is vastgelegd. Het biedt leden van een groepsmaatschappij of concern de mogelijkheid om vrijgesteld te worden van de verplichting om jaarlijks een jaarrekening openbaar te maken. Volstaan kan worden met de jaarrekening van de groepsmaatschappij. Als gevolg hiervan hebben crediteuren geen inzicht in de financiële positie van de afzonderlijke ondernemingen binnen de groepsmaatschappij.
Ter compensatie van dit gebrek dient de moedermaatschappij een verklaring te deponeren op grond waarvan zij zich hoofdelijk aansprakelijk stelt voor de schulden die voortvloeien uit rechtshandelingen van de 403-maatschappij.[44]

41 Shell. Brief aan NAM inzake verklaring van Aansprakelijkstelling overeenkomstig het bepaalde in Artikel 403, 1e lid sub f van Boek 2 Burgerlijk Wetboek, 31 mei 1985.
42 Shell. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de wijze waarop Shell is omgegaan met de aansprakelijkheid van Shell en de NAM voor de gevolgen van de aardgaswinning, 20 mei 2021.
43 Shell. Indemnity agreement Esso Holding Company (Holland) and Shell Nederland, 21 mei 1985.
44 Dooren, van (2018), p. 61-62.

Op 6 april 2017 licht Shell in de 595e vergadering van het College van Beheer Maatschap toe dat het bedrijf deze 403-verklaring zal intrekken. Aanleiding voor de intrekking is gewijzigde Europese regelgeving over *revenue transparency*, die volgens Shell mijnbouwbedrijven ertoe verplicht inzage te geven in hoeveel geld zij afdragen aan de Staat. Het betreft de Richtlijn jaarrekening en de Richtlijn transparantie.[45] De betreffende richtlijnen zijn uitgewerkt in artikel 2:392a van het Burgerlijk Wetboek (inwerkingtreding 1 november 2015) en in het Besluit rapportage betalingen aan overheden (inwerkingtreding 1 december 2015).

Deze nieuwe wettelijke bepalingen verplichten de NAM volgens Shell tot het opstellen en openbaar maken van een verslag over betalingen die de NAM doet aan overheden. Hierdoor wordt een groot deel van NAM's financiën openbaar, waardoor volgens Shell '*de eerdere doelstellingen van vrijstelling van publicatie van de jaarrekening minder relevant werden. Daarnaast speelden overwegingen over de regels voor consolidatie in de jaarrekening een rol n.a.v. opmerkingen door de accountant hierover*.' Om die reden besloot de NAM de volledige jaarrekening te publiceren en is de 403-verklaring volgens Shell niet langer nodig. Volgens Shell heeft de intrekking van deze verklaring geen gevolgen voor de vergoeding van de aardbevingsschade, omdat deze schade niet voortvloeit uit rechtshandelingen van de NAM.[46]

Shell wil transparant zijn over de jaarrekening van de NAM en vindt dat deze publiek gemaakt moest worden. Zo wil Shell laten zien dat 85% van de inkomsten van de Groningse gaswinning naar de overheid gaat en slechts 15% naar de NAM. Dat is bij veel mensen niet bekend. Shell ziet de intrekking van de 403-verklaring als een logisch gevolg van het publiceren van de jaarrekening van de NAM. De intrekking had volgens president-directeur van Shell Nederland Van Loon "*ook echt niks te maken met de aansprakelijkheid voor aardbevingsgerelateerde schade*".[47]

Zorgen over intrekking 403-verklaring bij EBN, Exxon en ministerie van EZ
De beslissing van Shell tot intrekking van de 403-verklaring en de redenen die Shell daarvoor aanvoert, zijn niet onbetwist. EBN komt begin 2017 op de hoogte van de voorgenomen intrekking. EBN vindt dit voornemen zorgelijk en onwenselijk en vraagt intern en extern juridisch advies. Volgens de juristen van EBN klopt de redenering van Shell niet. Zij zijn van mening dat uit het Besluit rapportage betalingen aan overheden niet de verplichting volgt voor Shell om de 403-verklaring in te trekken. EBN vermoedt dan ook dat er andere redenen ten grondslag liggen aan de intrekking. EBN signaleert dat deze intrekking de financiële risico's voor EBN en de Staat in substantiële mate verhoogt. Het is volgens EBN van groot belang dat voldoende vervangende zekerheden worden gesteld.[48] EBN kan zich echter niet verzetten tegen de intrekking. Wel zorgt EBN ervoor dat de intrekking van de 403-verklaring in verschillende daaropvolgende vergaderingen op de agenda van het College van Beheer Maatschap komt te staan. Volgens Jan-Willem van Hoogstraten, directeur van EBN, worden daarover stevige discussies gevoerd in het college. EBN vraagt in die vergaderingen op welke manier de aandeelhouders invulling gaan geven aan artikel 11 van de Overeenkomst van Samenwerking, waarin is vastgelegd dat

45 PbEU 2013, L 182; PbEU 2013, L 294.
46 Shell. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de wijze waarop Shell is omgegaan met de aansprakelijkheid van Shell en de NAM voor de gevolgen van de aardgaswinning, 20 mei 2021.
47 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
48 EBN. (Concept-) Memo inzake intrekken 403 verklaring t.b.v. NAM, 23 februari 2017.

de aandeelhouders van de NAM verplicht zijn er alles aan te doen om ervoor te zorgen dat de NAM aan haar verplichtingen uit de overeenkomst voldoet (zie tekstkader 7.4).

Volgens Rolf de Jong, Director Upstream van Esso Nederland B.V. en ExxonMobil Holding Company Holland LLC, is ExxonMobil eind 2016/begin 2017 door Shell geïnformeerd over de voorgenomen intrekking. Exxon vindt intrekking geen goed idee. Er moet geen twijfel worden gecreëerd of Shell en ExxonMobil de verplichtingen van de NAM zouden overnemen als de NAM niet meer aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. Bovendien ziet Exxon helemaal geen aanleiding om de 403-verklaring in te trekken. De Jong voorziet onrust indien Shell de verklaring intrekt en tracht naar eigen zeggen vrij intensief om Shell op andere gedachten te brengen. De Jong verklaart tijdens zijn openbaar verhoor: "*Maar ook dat signaal afgeven – daar is later ook heel veel commotie over ontstaan – van "weet je, misschien dat wij toch wat afstand creëren, wij Shell, ten opzichte van NAM" lijkt mij helemaal geen goede zaak. Ik heb daar later ook dingen over gezegd in een hoorzitting in de Tweede Kamer.*"[49]

Tekstkader 7.4 Artikel 11 Overeenkomst van Samenwerking

Artikel 11 van de Overeenkomst van Samenwerking luidt als volgt:

'*B.P.M. en Jersey verbinden zich elk, alles te doen wat in ieders vermogen ligt, door aanwending van ieders invloed in verband met de positie van aandeelhouder in N.A.M. c.q. in verband met de directe of indirecte zeggenschap over het bestuur van N.A.M., opdat de uit deze overeenkomst voor N.A.M. voortvloeiende verplichtingen door N.A.M. worden nagekomen.*

In geval van niet-nakoming door N.A.M. rust zowel op B.P.M. als op Jersey, ieder voor zich, de last, te bewijzen dat zij aan de in de vorige volzin vervatte verplichting heeft voldaan'.

Ook binnen het ministerie van Economische Zaken vindt men het voornemen tot intrekking zorgelijk. De zorgen van het ministerie zijn volgens de landsadvocaat terecht.

> *Mijn eerste reactie was buitengewoon bezorgd. Dit werd als een relatief terloopse mededeling gedaan. [...] Bij ons op het ministerie gingen er wel wat alarmbellen af.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

49 Verslag openbaar verhoor van de heer R. de Jong, 7 oktober 2022, p. 24.

De pogingen van EBN en ExxonMobil om intrekking te voorkomen, brengen Shell echter niet op andere gedachten. Op 8 juni 2017 deponeert Shell de intrekkingsverklaring bij de Kamer van Koophandel. Als gevolg daarvan is Shell niet langer hoofdelijk aansprakelijk voor eventuele schulden die ontstaan uit rechtshandelingen die de NAM vanaf 8 juni 2017 verricht. Shell blijft wel hoofdelijk aansprakelijk voor schulden uit rechtshandelingen die voorafgaand aan de datum van deponering van de intrekkingsverklaring zijn aangegaan (de zogeheten overblijvende aansprakelijkheid). Als gevolg van deze intrekking komt de vrijwaringsovereenkomst van 21 mei 1985 te vervallen. De overeenkomst blijft wel gelden voor rechtshandelingen van de NAM die voor het vervallen van deze overeenkomst zijn aangegaan. In hoofdstuk 8 wordt beschreven hoe de intrekking van de 403-verklaring de verdere onderhandelingen tussen de oliemaatschappijen en het ministerie van Economische Zaken beïnvloedt.

7.3.3 Winningsniveau is thema tijdens kabinetsformatie

Shell en ExxonMobil veranderen van opvatting over productieniveaus
De hoogte van het productieniveau vormt een belangrijk deel van de onderhandelingen tussen de oliemaatschappijen en het ministerie van Economische Zaken. In april 2017 proberen Shell en ExxonMobil nog steeds om het ministerie van Economische Zaken ervan te overtuigen dat een lager productieniveau niet nodig is. De oliemaatschappijen zeggen bezorgd te zijn dat het besluit tot een lager winningsniveau niet wordt genomen op basis van objectieve criteria, maar op basis van politieke sentimenten. Ze waarschuwen bovendien voor een negatieve spiraal, eindigend in een stopzetting van de gaswinning, zelfs al voor 2030. In dat scenario blijft een grote hoeveelheid niet-gewonnen gas in het veld. Bovendien zijn deze lagere winningsniveaus voor hen onrendabel en heeft als gevolg dat er een groter hoeveelheid gas in de grond blijft zitten. Dit leidt tot een onacceptabele uitkomst, aldus de oliemaatschappijen.[50] De dreigende strafrechtelijke vervolging van NAM brengt de oliemaatschappijen echter op andere gedachten.

Ben van Beurden (Shell) bevestigt in zijn openbare verhoor dat na afloop van het gesprek met de minister-president op 11 juli 2017, hij met Darren Woods van ExxonMobil een scenario met een winningsniveau naar nul besprak: "*Ik kan me nog heel goed herinneren dat toen Darren en ik het Torentje uitliepen en nog even in de hal van het ministerie stonden, we tegen elkaar zeiden: "Nou ja, als dit inderdaad maar snel loopt. Is september wel haalbaar? Wat moet er dan gebeuren met het nieuwe gasjaar?" We maakten ons allebei genoeg zorgen voor mij om te zeggen: "Weet je, als het niet wordt opgelost, dan dienen we gewoon een winningsplan in met nul. Dan is het duidelijk wat wij acceptabel vinden in deze omstandigheden. Dat is namelijk nul. Als de overheid dan iets anders wil, hebben ze geen keuze dan om ons te verplichten." Dus wat mij betreft was het zo hoog opgelopen dat we het op die manier moesten bespreken. Dat heb ik ook terug gerapporteerd in het team.*"[51]

In het najaar van 2017 komen de verkennende gesprekken op basis van de *Terms of Reference* tot een afronding. Op 27 september 2017 vindt de – in het overleg van 11 juli 2017 afgesproken – bijeenkomst plaats waarin de stand van zaken van de verkennende fase wordt besproken in de stuurgroep. Daarbij zijn de secretaris-generaal Maarten Camps, de

50 Shell. Briefing Note ten behoeve van een overleg met minister Kamp op 5 april 2017, 30 maart 2017.
51 Verslag openbaar verhoor van de heer van Beurden, 13 oktober 2022,

directeur-generaal Klimaat en Energie, Sandor Gaastra, Marjan van Loon van Shell en Rolf de Jong van Exxon aanwezig. Het resultaat van de verkennende gesprekken wordt beschreven in (ongeveer zeven) zogenoemde *'two-pagers'*.[52] Op dat moment is er nog geen nieuw kabinet.

Een van die *two-pagers* gaat in op de mogelijke winningsplicht. In dit document wordt aangegeven dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is om een afweging te maken tussen de publieke belangen van veiligheid en leveringszekerheid. "*Onderzocht wordt op welke wijze dit moet worden vormgegeven en hoe dit vervolgens kan worden vastgelegd. Dit kan er op neer komen dat de minister van Economische Zaken een besluit moet nemen over een minimum niveau van winning – en NAM dus een verplichting oplegt dat minimum ook daadwerkelijk te winnen – in plaats van een maximum waarbij het dan aan NAM wordt gelaten om dat maximum al dan niet te winnen. Het uitgangspunt blijft evenwel dat NAM exploitant is, met bijbehorende verantwoordelijkheden*".[53]

Op 21 september 2017 wordt in een memo aan Camps en Gaastra een geannoteerde agenda gestuurd voor het overleg van 27 september 2017. In het memo staat: *"Op basis van de uitkomsten van de verkenning moeten we als EZ (in afstemming met relevante ministeries) een samenhangende propositie maken voor het nieuwe Kabinet, waarmee we op de verschillende onderwerpen binnen bepaalde bandbreedtes mandaat vragen voor verdere onderhandeling over het geheel. Eind oktober zal hiervoor een nieuwe interdepartementale stuurgroep worden ingepland."*[54]

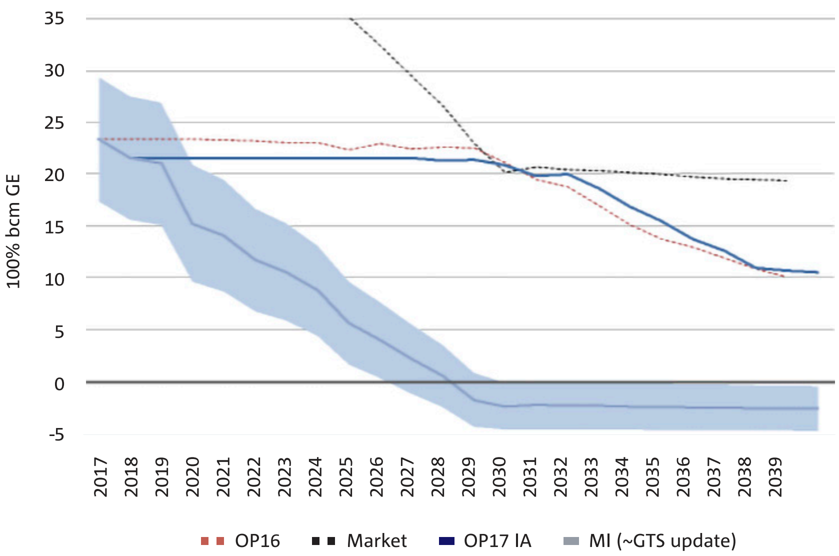
Daags voor deze bijeenkomst vraagt een van de ambtenaren die aan de verkennende gesprekken heeft deelgenomen bij de secretaris-generaal en de directeur-generaal aandacht voor de herijking van de verantwoordelijkheden. Uit deze e-mail blijkt duidelijk dat partijen het nog niet met elkaar eens zijn hoe deze 'herijking' eruit moet komen te zien. Het is voor beide een belangrijk punt. Het gaat daarbij: "*in het bijzonder [om] de mate waarin Shell en Exxon willen dat verantwoordelijkheden naar de Staat worden geschoven. Hier zijn we het inhoudelijk (nog) niet eens geworden en in de presentatie is dit als spreekpunt geformuleerd; het is voor beide partijen een belangrijk punt",* zo schrijft een ambtenaar in een e-mail aan Camps en Gaastra. De ambtenaar geeft verder aan dat het ministerie verantwoordelijk is voor de afweging van publieke belangen en dat het zowel een maximumniveau als een minimumniveau van winning moet vaststellen. Verder moet de overheid het besluitvormingsproces adequaat borgen, zodat de kans op onrechtmatig handelen door NAM wordt verkleind. In de derde plaats wil het ministerie door middel van een fonds verantwoordelijkheid nemen voor de schadeafhandeling (en op termijn voor de versterkingsopgave) en onderzoeken hoe dat fonds exclusiviteit kan krijgen. De ambtenaar denkt dat de overheid op deze wijze tegemoetkomt aan de "*principiële bezwaren*" van Shell en ExxonMobil.

De ambtenaar vervolgt: *"Wel vinden we het belangrijk dat zij de exploitant blijven met de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden die daar bij horen – ook voor de aardbevingen. [...]*

52 Ministerie van EZ. Mailbericht, 19 september, 16.07. Onderwerp: stuurgroep herziening gasgebouw 21/9.
53 Ministerie van EZ. notitie inzake samenhang EZ, 19 september 2017.
54 Ministerie van EZ. Nota aan secretaris-generaal Camps en directeur Energie Gaastra inzake geannoteerde agenda overleg Shell en ExxonMobil 27 september, 21 september 2017.

Natuurlijk kan in de toekomst zich een situatie voordoen waarbij dit knellend wordt – bijvoorbeeld wanneer het niveau van leveringszekerheid boven het veiligheidsniveau zal liggen – en het onredelijk is om de juridische en financiële verantwoordelijkheden in het geheel bij NAM te laten. Algemene juridische regels zouden hier dan uitkomst kunnen bieden." De ambtenaar adviseert Camps en Gaastra aan te geven dat de Staat tegemoet wil komen aan de bezwaren van Shell en ExxonMobil en daar voorstellen voor wil doen, maar dat de Staat niet de juridische en financiële verantwoordelijkheden van de exploitant wil overnemen.[55]

Shell wil naar nul, maar wel volgens een bepaald afbouwpad
Op 21 september 2017 is er een '*aardgas co-ordination meeting'*, waarin Shell en de NAM gezamenlijk overleg voeren over gaswinningaangelegenheden. Bij dit overleg wordt een powerpointpresentatie gebruikt, die op mogelijke toekomstige Groningenproductieniveaus ingaat. Hieronder is een sheet uit deze presentatie opgenomen.[56] Ter toelichting: 'MI' staat voor de 'maximale import', waarbij het GTS-onderzoek als referentiepunt wordt genomen. In het lichtblauw is de bandbreedte tussen een koud en een warm jaar aangegeven. De vraag naar laagcalorisch gas neemt af, terwijl de Groningenproductie boven de 20 miljard kubieke meter blijft. Dit gaat uit van een situatie waarin geen verdere productiebeperkingen worden opgelegd (zie figuur 7.2).



Figuur 7.2 Productiescenario's NAM
Bron: NAM (Presentatie ten behoeve van ACM-meeting op 21 september 2017)

55 Ministerie van EZ. Mailbericht, 26 september 2017, 16.30. Onderwerp: FW: stukken overleg SG/DG/Shell/Exxon.
56 NAM. Presentatie ten behoeve van ACM-meeting op 21 september 2017.

Terwijl in de presentatie van de 'aardgas co-ordination meeting' wordt uitgegaan van een hoog productieniveau van circa 21 miljard kubieke meter tot en met 2030, worden er in dezelfde week ook andere scenario's uitgewerkt.

Ter voorbereiding van het genoemde overleg van 27 september bereidt Shell samen met ExxonMobil op 17 september 2017 een presentatie voor. Daarbij hanteren de oliemaatschappijen als uitgangspunt dat de overheid de productiestrategie bepaalt. Met betrekking tot de afbouw van de gaswinning worden twee opties geschetst. De eerste optie houdt in dat de productie wordt afgebouwd naar nul in 2030. Deze optie heeft volgens Shell en ExxonMobil consequenties voor de omvang van de versterkingsopgave. De tweede optie is een afbouw naar gaswinning op een specifieke vaste hoogte, een plateau, waarbij de hoogte van dit plateau nog niet wordt ingevuld.[57] Deze presentatie wordt in de aanloop naar het overleg van 27 september 2017 nog aangepast door zowel ExxonMobil en Shell als het ministerie van Economische Zaken. Uiteindelijk worden twee basisscenario's geschetst: "*1: productie neemt af volgens pad leveringszekerheid (naar ongeveer nul in 2030) 2: winning op een veilig/verantwoord niveau in samenhang met afbouw naar 2050 zoals voorgesteld in Energieagenda.*"[58] Ook in de laatste versie van Shell en ExxonMobil staan deze twee opties nog expliciet benoemd.[59]

Uit een voorbereidende notitie van Shell ten behoeve van het overleg van 27 september blijkt dat het ministerie van Economische Zaken en de oliemaatschappijen het er op medewerkersniveau (*focal point niveau)* over eens zijn dat 'planmatig beheer' (winstmaximalisatie) niet meer leidend dient te zijn voor Groningen. De vraag die dan rijst volgens de oliemaatschappijen is: wat bepaalt dan de volumes? Uit de notitie blijkt verder dat de oliemaatschappijen veel waarde hechten aan een mogelijk nulbesluit. Wel verwachten zij hierbij een verkleinde versterkingsopgave.

- *"EM/S: belangrijk dat we een optie bekijken die naar nul gaat – gezien de politieke onzekerheden en de waarschijnlijkheid van een herhaling van een Huizinge beving van 1 op 6 per jaar bij het huidige winningsniveau [Note: EZ wilde dit niet expliciet in de presentatie tonen]*
- *EM/S: indien productie op afzienbare termijn stopt ontstaat de mogelijkheid om de omvang van de versterkingsopgave (sterk) te verlagen. Hiertoe moet wel NCG 'aan boord zijn' en zou de KNMI methodologie moeten worden aangepast (van terugkijkend naar vooruitkijkend)"*[60]

De route naar nul hebben we zelf actief op tafel gelegd. We hebben gezegd: alles is met ons bespreekbaar, maar júllie moeten die afweging maken.

Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022

Het is opvallend dat de oliemaatschappijen in 2017 zelf voorstellen om de gaswinning rond 2030 te beëindigen en met een voorstel komen om, tot de beëindiging van de gaswinning in

57 Shell. Concept-presentatie Groningen-werkdocument ten behoeve van overleg 27 september 2017, 17 september 2017.
58 Shell. Concept-presentatie Groningen stuurgroep ten behoeve van overleg 27 september 2017, 22 september 2017.
59 ExxonMobil. Concept-presentatie voor de Stuurgroep Groningen op 27 september 2017.
60 Shell. Briefing note ten behoeve van Groningen SG/DG overleg op 27 september 2017.

2030, niet meer te winnen dan nodig is voor de leveringszekerheid. Waar de oliemaatschappijen tot aan april 2017 lagere winningsniveaus nog tegen proberen te houden, verandert dit in de zomer van 2017 en willen de oliemaatschappijen een minimale gasproductie. De oliemaatschappijen willen vaart zetten en hekelen de afwachtende houding van de Staat, die mede wordt veroorzaakt door de lange demissionaire periode. Het proces om tot nieuwe afspraken te komen, wordt sterk vertraagd door de formatie.

Het feit dat de oliemaatschappijen hun inzet veranderen en de beëindiging van de gaswinning bepleiten, is het gevolg van hun aandringen op een winningsplicht waarbij niet meer wordt gewonnen dan nodig is uit het oogpunt van leveringszekerheid. Shell en ExxonMobil willen immers een winningsplicht met een vast winningsniveau waar niet van kan worden afgeweken (zie paragraaf 7.3.1). De oliemaatschappijen merken bovendien op dat bij de beëindiging van de gaswinning de mogelijkheid ontstaat om de versterkingsopgave (sterk) te verkleinen. De gasbaten worden minder door verlaagde winningsniveaus, maar met een verkleinde versterkingsopgave kunnen ook de kosten worden gedrukt.

De oliemaatschappijen willen snel afspraken, kabinetsformatie leidt tot vertraging
Hoewel de partijen in het overleg van juli 2017 nog uitspreken snel aan de slag te willen, vertraagt de lange kabinetsformatie het proces van de onderhandelingen. Marjan van Loon van Shell verklaart hierover dat partijen in juli zeggen dat ze afspraken wilden maken om het echt anders te doen. De vraag van Shell en ExxonMobil is om dat in september klaar te hebben: "*Kunnen we zorgen dat we dan de volumes helemaal loslaten, we de NAM volledig op afstand krijgen en er een publiek fonds komt? Al die zaken hebben wij neergelegd bij de minister-president en bij het ministerie van Economische Zaken. De minister-president zei al: "We gaan ons best doen, maar er is nu een demissionair kabinet. We moeten wachten totdat er een nieuw kabinet is; een Akkoord op Hoofdlijnen moet lukken in september 2017." Nou, dat is niet gelukt. Wij moesten wachten totdat het nieuwe kabinet er aan het eind van het jaar kwam. Voor zowel het Akkoord op Hoofdlijnen, dat die reset van de publieke schadeafhandeling heeft benoemd, als de inregeling, waarvoor uiteindelijk met TCMG en later IMG is gekozen, hebben we echt moeten wachten op een nieuw kabinet.*"[61]

Rolf de Jong van ExxonMobil bevestigt in zijn openbaar verhoor ook dat ExxonMobil en Shell snel stappen wilden zetten.

> *Er worden afspraken gemaakt of in ieder geval doelstellingen gezet, van "onze onderhandelingsteams moeten als de wiedeweerga". Als ik het me goed herinner, denk ik dat ze hebben gezegd: uiterlijk voor de kerst van 2017 moet het tot een landing komen. In oktober 2017 denk ik is er dan het coalitieakkoord. [...] Er gebeurt dus eigenlijk heel weinig of niks tussen juli en oktober 2017.*
>
> *Openbaar verhoor Rolf de Jong, 7 oktober 2022*

61 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.

Ook over het niveau van de gaswinning menen Marjan van Loon (president-directeur van Shell Nederland) en Ben van Beurden (CEO Royal Dutch Shell) dat het onmogelijk is om afspraken te maken met het demissionaire kabinet.

> *Zoals ik heb begrepen, maakt een demissionair kabinet afspraken over welke onderwerpen ze wel en over welke ze geen afspraken kan maken. Dit was er een waarvan ze zelf hadden afgesproken dat ze dat niet zouden doen. Dus dat was buiten ons. Maar dat frustreerde wel, want ik kon wel zien dat het ondertussen in Groningen nog steeds niet goed ging.*
>
> *Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022*

> *Uiteindelijk zijn we inderdaad in september weer met het ministerie om de tafel gaan zitten. Toen hebben we gezegd dat er eigenlijk twee alternatieven waren: of je kiest een niveau waarbij we uiteindelijk naar nul gaan in 2050 of zo, of we gaan, als alternatief scenario dat wij graag willen zien, naar nul in 2030. Dat was het pad naar nul. Dat was destijds ons idee, Shells idee. Esso omarmde dat vrij snel. Dat werd op tafel gelegd bij EZK. EZK zei toen: we wachten wel af wat er precies uit het regeerakkoord komt. Onze reactie daarop is: "Nee, niet wachten op het regeerakkoord. Dit zijn de keuzes die je nu hebt."*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

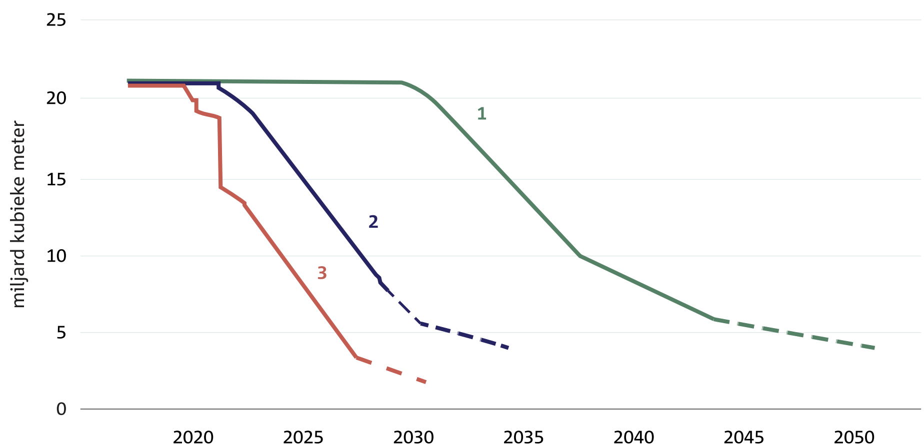
Tot ongenoegen van Shell en ExxonMobil wordt tijdens de demissionaire status van het kabinet dus geen besluit genomen over beëindiging van de gaswinning. Directeur-generaal Sandor Gaastra bevestigt in zijn openbaar verhoor dat het demissionaire kabinet geen besluiten neemt en dit overlaat aan een nieuw kabinet.

> *De minister en de mp hebben in die gesprekken ook duidelijk gemaakt: "We zitten nu in een verkenningsfase. In die verkenningsfase hebben jullie, oliemaatschappijen, alle mogelijkheden om jullie zorgen, grieven en mogelijke oplossingen aan ons voor te leggen. Maar het demissionaire kabinet gaat hier geen besluit meer over nemen. Dat zal een nieuw kabinet moeten doen." Er werden dus geen afspraken gemaakt, er werden geen besluiten genomen, maar er werd wel gelegenheid geboden om te komen tot dialoog, tot gesprek.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

Ministerie van Economische Zaken deelt productiescenario's met formatietafel
Na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 duurt het ruim zeven maanden voordat er een nieuw kabinet is. De Groningse gaswinning is een belangrijk onderwerp tijdens de

formatiebesprekingen. Het ministerie van Economische Zaken dringt er begin juli in een powerpointpresentatie ten behoeve van de formatie expliciet op aan om in het regeerakkoord rekening te houden met de onderhandelingen die plaats gaan vinden. *"Met Shell en Exxon worden nieuwe afspraken gemaakt over governance (verantwoordelijkheidsverdeling) en afdrachtensystematiek. Gelet op onderhandelingspositie hierover in RA [regeerakkoord, red.] geen gewenste uitkomsten opnemen."*[62]

Voor de formatieonderhandelingen stelt het ministerie van Economische Zaken een 'formatiefiche' op. Daarin onderscheidt het ministerie drie productiescenario's voor de toekomst (zie figuur 7.3):
1. De gaswinning blijft op het huidige niveau, tot de natuurlijke '*decline*' van het veld inzet. Adviezen van SodM over verdere verlagingen worden overgenomen, mits dat binnen de grenzen blijft die GTS voor de leveringszekerheid aangeeft.
2. Op basis van de adviezen van GTS wordt alleen de hoeveelheid gas geproduceerd die strikt noodzakelijk is voor het borgen van de leveringszekerheid. Dat betekent een maximale inzet van de bestaande stikstoffabrieken; in de resterende vraag wordt voorzien door gas uit Groningen. Dat komt tot 2020 neer op een niveau van ongeveer 21 miljard kubieke meter per jaar. Na 2020 daalt dit niveau gestaag tot ongeveer 3-5 miljard kubieke meter in 2029-2030.
3. De hoeveelheid te winnen gas die nodig is voor het borgen van de leveringszekerheid wordt actief verder verlaagd door de bouw van een extra stikstofinstallatie en de ombouw van Nederlandse industrieën. Dit leidt materieel tot een sterkere afname van de gaswinning ten opzichte van scenario 2 vanaf het laatste kwartaal van 2021.[63]



Figuur 7.3 Afbouwscenario's in formatiefiche

Bron: Ministerie van Economische Zaken, juli 2017

62 Ministerie van EZ. Presentatie over Groningen tbv de formatie, 7 juli 2017.
63 Ministerie van EZ. Fiche gaswinning Groningen, 11 juli 2017.

In dit fiche wordt ook aangegeven dat scenario's 2 en 3 een positief effect hebben op de seismiciteit.

Op 20 juli 2017 stelt het ministerie van Algemene Zaken namens de informateur een aantal vragen aan het ministerie van Economische Zaken. Over de gaswinning wil de informateur weten welke daling van de winning technisch te realiseren is tussen 2017 en 2021, wat daarvoor moet gebeuren en welke kosten daaraan verbonden zijn. Daarnaast stelt de informateur nog vragen over de kleine velden, over het beoogde doel van het wetsvoorstel over de NCG en welke toekomstbeelden het ministerie heeft van de werking van de verschillende energiemarkten.[64]

Minister Kamp beantwoordt de vragen formeel bij brief van 23 augustus 2017, nadat hij ze eerder al informeel aan het ministerie van Algemene Zaken had gestuurd.[65] De minister antwoordt op de vraag welke daling technisch te realiseren is dat uit het advies van GTS van 17 mei 2017 over de leveringszekerheid blijkt dat in de eerste jaren geen vermindering van de fysieke vraag naar laagcalorisch gas te verwachten is. Tot en met 2020 blijft volgens de minister een jaarlijks winningsniveau van ruim 21 miljard kubieke meter noodzakelijk om te voorzien in de fysieke behoefte aan laagcalorisch gas in een gemiddeld jaar. Er zijn twee maatregelen die het nieuwe kabinet in gang kan zetten om de behoefte aan Groningengas te laten verminderen, maar die zullen naar verwachting tot 2021 slechts een beperkt effect hebben. Het betreft de volgende twee maatregelen:
1. versneld verduurzamen en energie besparen;
2. zeven industriële grootverbruikers ombouwen van laagcalorisch naar hoogcalorisch gas.

Het effect van de tweede maatregel loopt tussen 2017 en 2021 op tot cumulatief 2 miljard kubieke meter op jaarbasis en blijft daarna stabiel op dit niveau. De totale kosten die zijn gemoeid met deze ombouw raamt GTS op 150 miljoen euro.

De minister vervolgt: *"Het is van belang om op te merken dat er naar de huidige inzichten geen andere opties voorhanden zijn om de behoefte aan Groningengas eerder/sneller te doen verminderen. Het bouwen van een nieuwe stikstofinstallatie heeft geen effect op de behoefte aan Groningengas tussen nu en 2021."* Hij wijst er verder op dat de overheden van omringende landen aangeven dat een snellere ombouw van meer dan 10 miljoen aansluitingen logistiek niet mogelijk is.[66]

Over het toekomstbeeld van de gasmarkt schrijft minister Kamp dat aardgas van oudsher een belangrijke positie inneemt in Nederland vanwege de eigen gasvoorraden. Het aandeel van aardgas in de primaire energievoorziening is in de voorgaande jaren weliswaar gedaald van circa 50% tot iets minder dan 40% in 2017, maar Nederland is volgens de minister nog steeds het meest aardgasintensieve land in de Europese Unie. Wel verwacht hij dat de rol van aardgas geleidelijk minder zal worden en dat de benodigde stikstofreductie het gebruik van aardgas

64 Brief van Informateur Zalm aan minister-president Rutte met vragen over de gaswinning, de positie van de NCG en de energiemarkten, 20 juli 2017.
65 Ministerie van EZ. Antwoord op vragen van informateur Zalm over de gaswinning, de positie van de NCG en de energiemarkten, 24 juli 2017.
66 Ministerie van EZ. Antwoord op vragen van informateur Zalm over de gaswinning, de positie van de NCG en de energiemarkten, 24 juli 2017.

gestaag zal terugdringen. Kamp voorziet een sterke afname van het aardgasgebruik in de periode 2030-2050. *"Echter, totdat er voldoende alternatieven zijn, is de inzet van aardgas als schoonste fossiele brandstof wel een effectieve mogelijkheid om zowel de $C0_2$-uitstoot te reduceren als om schommelingen in de productie van zon- en windenergie op te vangen. Wanneer aardgas veilig kan worden gewonnen is het wenselijk dit uit de Nederlandse bodem te winnen. Wij zijn dan minder afhankelijk van import en de schonere winning in Nederland beperkt de $C0_2$-footprint. Daarnaast levert in Nederland gewonnen gas ook inkomsten op voor de overheid."*[67]

SodM adviseert de formatietafel een 'stapsgewijze verlaging'
Ook Inspecteur-generaal der Mijnen Van der Meijden adviseert tijdens de kabinetsformatie aan de formatietafel. Daarbij wordt besproken dat vlakke winning nog steeds belangrijk is. Het instellen van een (veel) lager productieniveau leidt tot te veel fluctuatie in het winningsniveau en is daarom geen optie.

In een voorbereidende notitie van 9 augustus 2017 merkt de inspecteur-generaal op dat het op dat moment ontbreekt aan een goed model om een koppeling te maken tussen enerzijds de productie, en anderzijds de plaats, het aantal en kracht van de aardbevingen. Toetsen bij welk productieniveau aan de veiligheidsnormen wordt voldaan, is volgens de inspecteur-generaal onmogelijk. Van der Meijden stelt dat een verdere verlaging van de productie noodzakelijk is en dat zo'n verlaging de risico's op zwaardere aardbevingen vermindert, maar concretiseert niet welk productieniveau verstandig is.[68]

Hij vervolgt: "*Verlagen risico's door productievermindering had samen moeten gaan met versterking. Nu dit niet het geval is, is vermindering van risico's door productieverlaging en vlak produceren nog belangrijker geworden.*"[69] Ook schrijft hij dat productieverlaging stapsgewijs moet plaatsvinden, waarbij het hand-aan-de-kraanprincipe wordt gehanteerd. Hierbij wordt het veld strikt gemonitord. Als de gaswinning snel naar beneden gaat, zal het effect op de seismiciteit niet lang uitblijven, vermoedt de inspecteur-generaal, om vervolgens op te merken dat dit ook problemen kan veroorzaken.[70] Van der Meijden doelt hiermee op mogelijke problemen veroorzaakt door fluctuaties. Dat risico veranderde niet, aldus Van der Meijden tijdens zijn openbaar verhoor.[71] "*Als minimum leveringszekerheidsniveau verder verlaagd kan worden (incl. gebruik van gasopslag) dan blijft hand aan de kraan dmv meet- en regelprotocol de verstandige route bij verdere productieverlaging – stapsgewijs en niet in een keer*."[72]

67 Ministerie van EZ. Antwoord op vragen van informateur Zalm over de gaswinning, de positie van de NCG en de energiemarkten, 24 juli 2017.
68 SodM. Script kabinetsformatiegesprek op 9 augustus 2017.
69 SodM. Script kabinetsformatiegesprek op 9 augustus 2017.
70 SodM. Script kabinetsformatiegesprek op 9 augustus 2017.
71 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
72 SodM. Script kabinetsformatiegesprek op 9 augustus 2017.

Van der Meijden legt tijdens zijn openbare verhoor uit wat het hand-aan-de-kraanprincipe inhoudt:

> *Dat was 24 uur per dag meten wat het veld doet, dus heel snel kunnen ingrijpen, in plaats van een halfjaarplafond of een langjariger plafond. Ik vond dat nog steeds, op dat moment, het beste model. Het kon niet vertellen wanneer je aan de veiligheidsnormen zou voldoen, maar was wel een model dat de kans op het verminderen en de kans op het niet krijgen van zware bevingen zou faciliteren.*
>
> *Openbaar verhoor Harry van der Meijden, 27 september 2022*

Tijdens zijn openbaar verhoor legt Van der Meijden uit dat hij met een 'stapsgewijze verlaging' doelt op een stapsgewijze vermindering als bepaalde signaalwaarden worden overschreden: *"Dit was het verhaal van de 10%. Dus het meet-en-regelprotocol met de signaalwaarden. Dat is bedoeld met de stapsgewijze vermindering."*[73]

Daarnaast merkt inspecteur-generaal Van der Meijden op dat er een 'plan B' klaar moet liggen dat afroepbaar en operabel is. "*Zorg voor alternatieven als leveringszekerheidsniveau strijdig is/wordt met veiligheid zodat op andere gasbronnen kan worden teruggevallen.*"[74] Bij die andere gasbronnen kan worden gedacht aan lng (liquified natural gas), zo licht Van der Meijden desgevraagd toe tijdens zijn openbaar verhoor.[75]

Van der Meijden geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat hij ervan schrok dat de formerende partijen niet hadden nagedacht over de urgentie van een plan B, terwijl de mogelijkheid bestond dat het draagvlak voor de gaswinning zou verdwijnen, mede door de onveiligheid: "*Vrij aan het eind van dat gesprek heb ik aan de mensen die om de tafel zaten, gesuggereerd dat het wellicht verstandig was om een plan B te bedenken. En met plan B bedoelde ik: de situatie voor het geval Groningen helemaal zou moeten sluiten, omdat het onveilig werd of een combinatie van onveilig worden en een samenleving die zegt "tot hier en niet verder". Mij werd toen toegevoegd: is het zo serieus? Tot de dag vandaag vind ik dat een schokkende vraag. Ik zat daar met een groot aantal mensen van de politieke partijen, allemaal mensen met verantwoordelijkheid. Het Groningendossier was niet van vandaag of morgen. En dat er dan gereageerd wordt op mijn vraag over het plan B, getriggerd door de noodzaak als het draagvlak onder de winning wegvalt of een combinatie van "genoeg is genoeg" en het is niet veilig meer – wat ga je dan doen? – met "is het zo erg?"."*[76]

73 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Meijden, 27 september 2022.
74 SodM. Script kabinetsformatiegesprek op 9 augustus 2017.
75 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.
76 Verslag openbaar verhoor van de heer van der Meijden, 27 september 2022.

EZK koppelt afbouw gaswinning aan verduurzaming
Sandor Gaastra, directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij namens het ministerie tijdens de formatie heeft geadviseerd om "*door te gaan op de lijn zoals die in september 2016 door minister Kamp was ingezet, dus om met de hand aan de kraan te blijven winnen, en om de beëindiging van de gaswinning gelijk op te laten lopen met eigenlijk de verduurzamingsopgave in de gebouwde omgeving en in de industrie, de twee grote gebruikers van Groningengas.*" Het ministerie baseert dat advies in de eerste plaats op de bestaande veiligheidsanalyses, die uitwijzen dat het systeem van de hand aan de kraan werkt, aldus Gaastra. De reductie van de winning met 10% bepaalde dat sterk, aldus Gaastra. In de tweede plaats speelt bij het departement ook sterk de gedachte dat het veel beter zou zijn om in één stap naar duurzaam te gaan, in plaats van de stap van gas naar ander gas, en vervolgens nog een keer de stap naar duurzaam. "*Dat waren eigenlijk de twee dragende elementen voor mij om in de formatie te zeggen: scenario 1 [winnen op huidig niveau tot natuurlijk decline inzet, mits de grenswaarden uit het meet- en regelprotocol niet worden overschreden, red.] heeft de voorkeur*", zo verklaart Gaastra.[77] Maar dit advies blijkt al snel achterhaald: *"allereerst door de uitspraak van de Raad van State in oktober over het winningsbesluit van 2016. En nog iets later ging er helemaal een streep door dat advies door de beving bij Zeerijp en alles wat daarna gebeurde."*[78]

7.3.4 Een nieuw regeerakkoord

Op 10 oktober 2017 presenteren VVD, CDA, D66 en ChristenUnie het regeerakkoord voor 2017-2021, getiteld *Vertrouwen in de toekomst*.[79] Het kabinet-Rutte III gaat uitvoering geven aan een uitgebreid aantal voornemens op het gebied van de gaswinning en het oplossen van de aardbevingsproblematiek. In het regeerakkoord staat daarover: *"De impact van de aardbevingen in Groningen is enorm. Alle facetten daarvan blijven hoog op de agenda. Bij alles geldt: veiligheid staat voorop. We nemen maatregelen om de behoefte aan Groningengas te verminderen. Dit maakt de verdere stapsgewijze verlaging van de winning mogelijk, die noodzakelijk is voor de veiligheid in het gaswinningsgebied én de veiligheid bij afnemers. Daarnaast werken we aan preventie, herstel en perspectief boven de grond. Herstel en versterking van woningen, gebouwen, monumenten en infrastructuur moet centraal staan; niet de discussie over de verantwoordelijkheidsverdelingen. De afhandeling van schade en herstel wordt onafhankelijk van de NAM. Voor de investeringen in de leefbaarheid en economie van de regio wordt een fonds ingesteld.*" Deze hoofdpassage is uitgewerkt in de volgende vier deelaspecten:
1. een veilige en verantwoorde gaswinning;
2. verantwoord omgaan met de ondergrond;
3. investeringen in herstel en preventie;
4. een regiofonds voor nieuw perspectief op economische versterking en leefbaarheid.

Het nieuwe kabinet heeft het voornemen om aan het eind van de kabinetsperiode de Groningse gaswinning voor het komende jaar te verlagen met 1,5 miljard kubieke meter en om een verdere verlaging na 2021 te onderzoeken, zo blijkt uit de tekst van het regeerakkoord:

77 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
78 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
79 Rijksoverheid (10 oktober 2017).

“Doel is om in de periode tot 2021 de vraag naar Groningengas met 3 miljard kubieke meter (miljard m3 aardgas) te verminderen ten opzichte van 2017. Volgens de huidige inzichten verkleint zowel minder winning als een vlakkere winning het aardbevingsrisico. Aan het eind van de kabinetsperiode zal de winning naar verwachting circa 1,5 miljard m3 aardgas lager kunnen liggen dan volgens het meest recente winningsbesluit van 21.6 miljard m3 aardgas (per okt 2017). Het verschil in de daling van de vraag (3 miljard kubieke meter) en de daling van de winning (1,5 miljard kubieke meter) geeft de buffer die nodig is om veiligheid in de ondergrond te combineren met een stabiele en veilige gasvoorziening bij de mensen thuis. Dit is de vlakke winning zoals het SodM die adviseert. Na 2021 kan een verdere verlaging worden verwacht. Scenario’s hiervoor worden door het kabinet uitgewerkt.”

Een andere relevante passage uit het regeerakkoord is dat de budgettaire gevolgen van beleidsmatige besluiten over de gaswinning voortaan onder het uitgavenkader worden geplaatst. Dit houdt in dat wanneer de gasbaten dalen als gevolg van beleidsmatige besluiten, dergelijke tegenvallers gecompenseerd moeten worden binnen de rijksbegroting (met meevallers of ombuigingen elders op de begroting). Daarbij past de kanttekening dat budgettaire kaders (‘uitgavenplafonds’) die daarvoor relevant zijn, vastgesteld worden voor de duur van een regeerperiode van vier jaar, terwijl beleidsmatige volumebesluiten in de gaswinning vaak hun (volledige) budgettaire doorwerking kennen op de wat langere termijn.

Oliemaatschappijen zijn teleurgesteld in het regeerakkoord
Zoals eerder beschreven, zetten de oliemaatschappijen na aanloop van de kabinetsformatie sterk in op het verkrijgen van een winningsplicht en een afbouw van de gaswinning naar nul, waarbij het niveau van leveringszekerheidsniveau gevolgd dient te worden. Shell is teleurgesteld dat zijn wensen niet terecht zijn gekomen in het regeerakkoord. Dit betreft vooral het instellen van de winningsplicht, maar ook het feit dat het jaarlijkse gaswinningniveau ‘slechts’ 1,5 miljard naar beneden gaat tijdens deze regeerperiode, terwijl Shell juist een afbouwpad naar nul wil.

> *Dat regeerakkoord kwam eigenlijk pas in oktober, als ik het me goed herinner, en daar stond niks in over een winplicht. Het enige dat daarin stond, is: we gaan met 1,5 bcm omlaag in de regeerperiode. Dat was nou niet bepaald een oplossing wat mij betreft. Ik was daarin teleurgesteld, zonder meer. Ondanks het feit dat wij onze problemen duidelijk op tafel hadden gelegd en een toezegging hadden dat het opgelost moest worden, werden wij dus in oktober geconfronteerd met het resultaat van de overwegingen en dat was eigenlijk niks.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

Uit een ambtelijke nota van het ministerie van Economische Zaken van 29 november 2017 blijkt verder dat Shell en ExxonMobil de afdracht op basis van de meeropbrengstregeling (MOR) onder protest betalen, want de geldende afdrachtensystematiek is volgens hen onhoudbaar door de stijgende kosten en afnemende winning. Volgens de oliemaatschappijen komt in deze situatie en met toepassing van de MOR-afdrachten de winst voor 100% bij de Staat terecht en

blijft er bijna niets over voor de NAM.[80] Shell en ExxonMobil verhogen met dit protest de druk op de onderhandelingen over nieuwe afspraken in het gasgebouw.

> *Het regeerakkoord had nog steeds de oude aanvliegroute van: we gaan de volumes iets naar beneden zetten en denken dat we er zo uitkomen. De reset, waar wij om gevraagd hadden, was daarin nog niet meegenomen. Het verbaasde ons dus ook wel, maar dat heeft niet geleid tot een andere inzet van ons met de ministeriële staf. Zij zeiden natuurlijk: wij moeten eerst wachten tot onze minister gebrieft is, aan boord is en er zelf over heeft kunnen nadenken hoe hij dit wil implementeren.*
>
> *Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022*

Vanaf november worden er op het ministerie van Economische Zaken ook verdere voorbereidingen getroffen voor nieuwe onderhandelingen met Shell en Exxon. Ten behoeve van deze onderhandelingen met de oliemaatschappijen geeft het ministerie opdracht aan KPMG om de mogelijkheden te onderzoeken voor herziening van de afspraken over de verdeling van de kosten en de baten van de gaswinning.[81] Directeur-generaal Gaastra geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat het KMPG-rapport ook relevant was voor de afbouwscenario's en antwoordt bevestigend op de vraag van de commissie of de berekeningen door KPMG ook relevant waren voor de discussie over het niveau van gaswinning.[82] In hoofdstuk 8, paragraaf 8.3.10 wordt de inhoud van dit rapport beschreven.

> *Wat wij wel hebben gedaan, is dat wij analyses hebben gemaakt van een besluit naar nul en van de afbouwscenario's die daarvoor nodig zouden zijn. Dat deden we ook in het kader van het voorbereiden van de onderhandelingen met Shell en Exxon daarover.*
> *We hebben KPMG wel gevraagd om bij de diverse niveaus van winning in zo'n afbouwscenario ook aan te geven wat naar het oordeel van KPMG dan de maximale bandbreedte voor schade en versterken zou zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

Minister Wiebes wordt direct bijgepraat over het Groningendossier
Op 26 oktober 2017 wordt het kabinet-Rutte III beëdigd. Wiebes (VVD) volgt minister Kamp op als minister van Economische Zaken en Klimaat. Hoekstra (CDA) volgt minister Dijsselbloem op als minister van Financiën. Ollongren (D66) wordt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het inwerkdossier voor minister Wiebes gaat kort in op de inzet van het kabinet:

80 Ministerie van EZK. Nota inzake mandaat onderhandelingen met de oliemaatschappijen en regio, 29 november 2017.
81 Ministerie van EZK. Opdrachtverstrekking financieel en strategisch beleidsonderzoek en beleidsadvisering, 21 november 2017
82 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

"*Ook bij dit kabinet staat de veiligheid voorop. Daartoe wordt het advies van het SodM gevolgd om te winnen met zo weinig mogelijk fluctuaties, waarmee beoogd wordt de seismiciteit zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast is het Meet- en Regelprotocol operationeel als instrument om de gaswinning in Groningen goed te monitoren en op te kunnen treden zodra dat nodig blijkt te zijn. Daarmee wordt steeds de vinger aan de pols gehouden.*" In het inwerkdocument staat dat er verkennende gesprekken met de oliemaatschappijen zijn gevoerd, maar het gaat niet in op de wensen en voorstellen van de oliemaatschappijen. Er staat niets in over een winningsplicht of een door de oliemaatschappijen voorgesteld pad naar nul in 2030.[83]

In de eerste week na het aantreden van minister Wiebes vindt er een verdiepingssessie plaats, waarbij de minister wordt ingelicht over de belangrijkste punten uit het Groningendossier. In het voorbereidende verdiepingsdossier worden de herziening van het gasgebouw, schadeafhandeling, versterking en de gaswinning beschreven, inclusief een kort overzicht van de gaswinningsniveaus tussen 2014 en 2017 en de leveringszekerheidsniveaus. In dit document wordt gesteld dat er tot 2021 jaarlijks een niveau van 21 miljard kubieke meter nodig is voor de leveringszekerheid. Het dossier bevat ook een grafiek die de leveringszekerheidsniveaus tussen 2021 en 2030 weergeeft. Hieruit blijkt dat in 2030 nog drie (in het geval van een gemiddeld jaar) tot vijf (in een koud jaar) miljard kubieke meter nodig is uit het Groningenveld om de leveringszekerheid te kunnen waarborgen.[84]

De dag na de verdiepingssessie, 1 november 2017, stuurt minister Wiebes een mail naar directeur-generaal Gaastra waarin hij aangeeft dat er op 9 november 2017 een conferentie in het Noorden plaatsvindt over de afbouw van de gaswinning tot 2030. Minister Wiebes vraagt de directeur-generaal: *"Kent de buitenwereld onze inzet van 3-5 bcm in 2030? Zo niet, is het dan niet zinvol om voor 9 nov naar buiten te brengen, evt. in de marge van dit debat of via de beantwoording van de MP, dat MEZK in Q1 met een afbouwplan komt?"*[85] Getallen die niet bekend zijn in de buitenwereld, hoeven volgens de minister niet genoemd te worden.

Op diezelfde dag, 1 november 2017, ontvangt Wiebes een document met vragen en antwoorden ('Q&A') van een ambtenaar bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (ministerie van EZK). Het stuk vermeldt geen getallen, maar uitsluitend de intentie om de gaswinning verder af te bouwen, onder andere door installaties bij industriële grootverbruikers om te laten bouwen zodat ze geschikt zijn voor hoogcalorisch gas in plaats van laagcalorisch gas. Voor de verdere toekomst van de gaswinning na 2021 zal het kabinet scenario's uitwerken en deze in het eerste kwartaal van 2018 met de Kamer delen. De tekst onder het kopje '*om niet uit te spreken*' vermeldt dat het de voorkeur heeft om geen concreet streefgetal te noemen voor 2030, omdat het nu nog onduidelijk is wat een veilig niveau van gaswinning zal zijn, in 2030 en mede daarom om over '*scenario's*' te spreken. In deze Q&A staan ook de factoren, ofwel de publieke belangen, die een belangrijke rol spelen bij de scenario's. Veiligheid en leveringszekerheid blijken voorop te staan: *"Bij het vormgeven van de scenario's*

83 Ministerie van EZ. Verdiepingsdossier Groningen ten behoeve van verdiepingssessie 31 op oktober 2017.
84 Ministerie van EZ. Verdiepingsdossier Groningen ten behoeve van verdiepingssessie 31 op oktober 2017.
85 Ministerie van EZK. Mailbericht, 1 november 2017, 11.13. Onderwerp: Afbouw gaswinning.

staan veiligheid en leveringszekerheid centraal, maar spelen ook belangen als werkgelegenheid, importafhankelijkheid, duurzaamheid en staatsbaten een rol."[86]

De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt winningsbesluiten
Drie weken nadat minister Wiebes is aangetreden als minister van Economische Zaken en Klimaat, grijpt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opnieuw in de besluitvorming over de hoogte van de winning uit het Groningenveld in. De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt in haar uitspraak van 15 november 2017 het instemmingsbesluit van 30 september 2016. In dat besluit stemde de toenmalige minister van Economische Zaken in met het winningsplan van de NAM voor 2016, met een winningsniveau van 24 miljard kubieke meter. In diezelfde uitspraak vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak ook het in de loop van de beroepsprocedure door de minister genomen wijzigingsbesluit van 24 mei 2017, waarin het winningsniveau op 21,6 miljard kubieke meter werd vastgesteld.[87] Dit is de tweede keer dat de Afdeling bestuursrechtspraak een instemmingsbesluit van de minister vernietigt. Tegen het instemmingsbesluit van 30 september 2016 hadden ruim twintig appellanten, waaronder de Groninger Bodem Beweging, individuele burgers, het college van Gedeputeerde Staten van Groningen en diverse Groningse gemeenten en ook door de NAM, beroep ingesteld.[88]

De minister is er in beide besluiten van uitgegaan dat het niet mogelijk is om de risico's van gaswinning voor de mensen in het aardbevingsgebied te beoordelen. De Afdeling oordeelt echter dat de minister in ieder geval nader onderzoek had moeten doen naar de mogelijkheden om de risico's in kaart te brengen, of dat hij beter had moeten motiveren waarom hij zonder een dergelijk onderzoek toch instemde met een winningsniveau van 21,6 miljard kubieke meter. De Afdeling bestuursrechtspraak vindt het '*niet aanvaardbaar'* dat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, terwijl hij de risico's daarvan niet heeft beoordeeld. Als die risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, *"mag van de minister ten minste worden verwacht dat hij onderzoekt en uiteenzet op welke alternatieve wijze het veiligheidsbelang van de personen in het aardbevingsgebied bij de besluitvorming wordt betrokken*", aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.[89]

Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de minister de leveringszekerheid terecht in zijn afweging betrokken. Maar omdat het maar de vraag is of het risico van de toegestane gaswinning aanvaardbaar is en omdat de minister de gaswinning voor vijf jaar heeft vastgelegd, had hij moeten uitleggen waarom hij heeft vastgehouden aan de leveringszekerheid als ondergrens voor de hoeveelheid te winnen gas. *"De minister had moeten motiveren waarom zich in dit geval geen omstandigheden voordoen die nopen tot het winnen van minder gas dan de voor leveringszekerheid voor die periode benodigde hoeveelheid. Onzekerheden over het risico duren al lang",* aldus de Afdeling bestuursrechtspraak. Ook had de minister duidelijkheid moeten bieden over de mogelijkheden om de benodigde hoeveelheid gas voor de leveringszekerheid te verminderen.[90]

86 Ministerie van EZK. Q & A inzake toekomst Groningen gaswinning, 1 november 2017.
87 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.
88 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.
89 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.
90 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

De minister krijgt een jaar de tijd om een nieuw, beter onderbouwd besluit te nemen. Tot die tijd ligt de gaswinning niet stil. De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat de NAM in de tussenliggende periode gas mag blijven winnen op het niveau van het laatste wijzigingsbesluit. Dit betekent dat de NAM 21,6 miljard kubieke meter gas mag winnen. De voorlopige voorziening geldt totdat het nieuwe besluit dat de minister over de gaswinning moet nemen, in werking treedt. Deze voorlopige voorziening is nodig omdat de NAM als gevolg van de vernietiging van de winningsbesluiten anders op basis van het winningsplan uit 2007 zou mogen winnen. Dat zou betekenen dat de NAM een onbeperkte hoeveelheid gas zou kunnen gaan winnen. In die situatie zouden partijen die beroep aantekenen tegen de besluiten in een slechtere positie komen dan wanneer de Afdeling bestuursrechtspraak de besluiten niet zou vernietigen. Dat vindt de Afdeling niet wenselijk.[91]

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft in haar uitspraak namelijk ook aan dat er voor 15 november 2018 een nieuw winningsbesluit moet komen. Dit betekent dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat al rond 1 oktober 2018 een nieuw winningsbesluit klaar moet hebben liggen. De vernietiging van het winningsbesluit zorgt voor teleurstelling binnen het ministerie, maar biedt ook nieuwe kansen om nogmaals naar het gaswinningsniveau te kijken.[92]

> *Het feit dat dat besluit werd vernietigd, opende immers ook wel de mogelijkheid om opnieuw naar die winning te kijken. We konden daardoor kijken of dat niet toch op een andere, slimmere en snellere manier kon. Dus het feit dat dat besluit werd vernietigd, was enerzijds een teleurstelling en tegelijkertijd ook een kans om nog eens opnieuw en met een frisse blik naar die situatie te kijken. Dat was temeer belangrijk omdat het regeerakkoord er weliswaar lag, maar ook een aantal opdrachten in zich had om opnieuw niet alleen naar de winning te kijken, maar ook naar alle andere, aanpalende dossiers, zoals schade en versterken.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

7.3.5 Minister Wiebes verkent afbouwscenario's

Oliemaatschappijen en EZK delen intentieverklaringen
In oktober 2017 spreken ambtenaren van het ministerie een aantal keren met Shell en ExxonMobil over verschillende thema's, onder andere over de verantwoordelijkheid voor de omvang van de gaswinning en de dreigende strafrechtelijke aansprakelijkheid van de NAM. Op 31 oktober 2017 wordt de verkennende fase afgerond, alleen is niet duidelijk hoe de 'herijking van de verantwoordelijkheden' er precies uit komt te zien. Ambtenaren houden – naast een winningsplicht waarbij de Staat het exacte niveau vaststelt – ook de optie open om een

91 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.
92 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

bandbreedte voor de gaswinning vast te stellen. Dit laatste vindt Shell niet ver genoeg gaan en dit onderwerp zal volgens de oliemaatschappij dan ook het onderwerp van gesprek worden. Andere nog openstaande punten zijn: de exclusiviteit van het schadefonds, een uitwerking van de organisatie en exclusiviteit van een fonds voor versterken en een uitwerking van de voeding van dat fonds (zie paragraaf 7.4). De oliemaatschappijen en het ministerie van EZK spreken af om nog een aantal verkenningen uit te voeren en een casus uit te werken, op basis waarvan men verder spreekt over de openstaande punten. De oliemaatschappijen stellen voor om voor de kerst (2017) een intentieverklaring te ondertekenen, aangezien een akkoord er dan nog niet in zit.

Ook in november 2017 praten het ministerie en de oliemaatschappijen met elkaar verder, in zogenoemde '*focal point meetings*'. Op 7 november 2017 sturen Shell en ExxonMobil een conceptintentieverklaring over aanpassingen in de samenwerking binnen het gasgebouw naar het ministerie van EZK. Hierin staat de intentie om een bindend akkoord op hoofdlijnen aan te gaan in het eerste kwartaal van 2018.[93]

Onder de financiële afspraken staat dat de Groningenconcessie overgaat naar het standaard mijnbouwregime. Ook staat in dit concept: "*NAM/S/EM zullen geen claim indienen ivm volumes die in de grond blijven*".[94]

In de intentieverklaring gaan Shell en ExxonMobil uit van de aanname dat de gaswinning rond 2030 naar nul gaat. Ook staat daarin dat partijen accepteren dat dit kan betekenen dat Groningenvolumes niet volledig geproduceerd zullen worden.[95]

Uit een nota aan minister Wiebes van 7 november 2017, die dan net is aangetreden, blijkt dat ambtenaren voorstellen dat de door Shell en ExxonMobil opgestelde intentieverklaring wordt ondertekend voordat de hoofdlijnen van het Groningenbeleid met de Tweede Kamer worden gedeeld.[96] De verklaring zal volgens hen kunnen dienen als uitgangspunt voor de onderhandelingen van de Staat met Shell en ExxonMobil.

Later in november wordt duidelijk dat de oliemaatschappijen een specifiekere intentieverklaring willen dan voor het ministerie mogelijk is.[97] Het ministerie wil deze verklaring laten toetsen door de landsadvocaat.[98] Het ministerie laat eind 2017 eveneens door de landsadvocaat nagaan wat de gevolgen van een winningsplicht zijn met het oog op onrechtmatige daad, risicoaansprakelijkheid en de zorgplicht.[99] De betrokken ambtenaren binnen het ministerie willen dat de juridische en financiële aansprakelijkheden helder zijn voordat een mandaat aan de minister wordt voorgelegd.[100] Op 19 december 2017 sturen ambtenaren van Economische

93 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake rapportage KPMG onderhandelingen herziening gasgebouw, 23 januari 2018.
94 Intentieverklaring Groningen samenwerking Overheid/Shell/ExxonMobil, 4 augustus 2017,
95 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht tbv overdracht, 25 april 2018.
96 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Groningen strategie en planning, 7 november 2017.
97 Ministerie van EZK. Mailbericht, 15 november 2017, 16.10. Onderwerp: RE: Logboek: Groningen focal point meeting 12-10.
98 Ministerie van EZK. Mailbericht, 4 december 2017, 11.01. Onderwerp: Herziening gasgebouw | update en agenda 5-12. VERTROUWELIJK!.
99 Ministerie van EZK. Mailbericht, 27 november 2017, 17.34. Onderwerp: Voorbereiding gesprek met Van Loon en De Jong.
100 Ministerie van Financiën. Nota aan de directeur-generaal Rijksbegroting inzake DG-overleg Groningen, 20 november 2017.

Zaken en Klimaat een aangepaste intentieverklaring naar Shell en ExxonMobil. Deze wordt naar aanleiding van een overleg dat plaatsvindt op 3 januari 2018 nog verfijnd.[101]

Kabinet gaat niet akkoord met mandaatvoorstel
In december 2017 bereiden ambtenaren voor minister Wiebes een nota voor over het mandaat voor de onderhandelingen met de oliemaatschappijen en de regio. Het mandaat wordt besproken in het bewindsliedenoverleg van 15 december 2017. Dat overleg verloopt echter niet zoals de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat hadden gewenst. De uitkomst van het overleg is dat het voorgestelde mandaat niet in de ministerraad zal worden behandeld. Begin 2018 wordt een aangepast mandaatvoorstel aan de ministerraad voorgelegd.

De uitkomst van het bewindsliedenoverleg wordt door directeur-generaal Gaastra direct na afloop telefonisch teruggekoppeld aan Van Loon en De Jong. Het ministerie voorziet een intensief proces met het ministerie van Financiën '*om de verschillende aannames en bandbreedtes nogmaals te bespreken*'. Shell en ExxonMobil reageren teleurgesteld: "*Ze gaven aan dat er echt voortgang moest worden getoond in de richting van 9 januari vooral op het punt van de juridische risico's, omdat anders de "nucleaire optie" aan de orde zou zijn. Dat wilde zoveel zeggen dat ze de winning zouden stoppen*". Voor het gesprek op 9 januari 2018 met de minister-president willen Shell en ExxonMobil een – niet bindende – intentieverklaring hebben. Het ministerie zegt toe een aangepaste intentieverklaring naar Shell en ExxonMobil te sturen. De ambtenaren geven ook aan dat de onderhandelingen pas kunnen starten nadat daarvoor mandaat verleend is. Daarbij wordt van de zijde van het ministerie ook opgemerkt dat de financiële waarborgen, inclusief een garantie van de moedermaatschappijen, daar een belangrijk element in zou zijn. "*Exxon reageerde hier afhoudend ("niet voor niets ooit in afzonderlijke BV geplaatst"), maar Shell gaf hier meer ruimte*."[102]

Minister Wiebes wil verdere inventarisering winningsniveaus
Minister Wiebes geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij zich in de eerste weken van het kabinet veel bezighoudt met de schadeproblematiek en op zoek gaat naar mogelijkheden om de gaswinning naar beneden te brengen.

> *Ik begon natuurlijk met de schade. Nou, nee. Ik begon eigenlijk met het geven van de opdracht aan het departement om … Dat was nog voor Zeerijp. Voor Zeerijp heb ik twee dingen gedaan. Ik heb opdracht gegeven aan het departement om alles te inventariseren wat maar mogelijk was om de gaswinning terug te brengen. Ten tweede heb ik gedacht: dit gaat zo niet, maar ik moet dit met de regio doen. Ik heb dus tegen de regio uitgesproken dat ik het hele dossier opnieuw wilde bekijken en dat ik dat samen met hen wilde doen.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

101 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake rapportage KPMG onderhandelingen herziening gasgebouw, 23 januari 2018.
102 Ministerie van EZK. Mailbericht, 15 december 2017, 18.45. Onderwerp: Terugkoppeling BWO – geen mandaat.

Minister Wiebes wil bekijken of het gaswinningniveau nog verder naar beneden kan dan met 1,5 miljard kubieke meter aardgas, de verlaging die in het regeerakkoord is afgesproken. Tegelijkertijd erkent hij in zijn openbaar verhoor dat hij in de eerste weken van zijn ministerschap nog geen plan had om naar nul te gaan:

> *Dat nulplan was er niet al in november. Maar ik dacht: dit gaat niet goed.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Wiebes geeft tijdens zijn openbaar verhoor wel aan dat hij in een heel vroeg stadium secretaris-generaal Maarten Camps de opdracht heeft gegeven om te inventariseren welke mogelijkheden er zijn om de gaswinning verder te verlagen. Hij had namelijk gezien dat het gaswinningsniveau onder het vorige kabinet telkens weer werd bijgesteld in de veronderstelling dat het nieuwe, lagere niveau een veilig winningsniveau was. Voor minister Wiebes is dit, samen met het feit dat hij werd geconfronteerd met een schadeafhandeling die grotendeels stillag en een versterkingsopgave die niet van de grond kwam, aanleiding om te onderzoeken of de gaswinning niet nog verder verlaagd kan worden.[103]

> *Ik begon eigenlijk met het geven van de opdracht aan het departement om … Dat was nog voor Zeerijp. Voor Zeerijp heb ik twee dingen gedaan. Ik heb opdracht gegeven aan het departement om alles te inventariseren wat maar mogelijk was om de gaswinning terug te brengen.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Minister Wiebes geeft in november 2017 de opdracht om te kijken hoe invulling kan worden gegeven aan het regeerakkoord en tevens te bezien of een snellere verlaging mogelijk is. Hij geeft tijdens zijn verhoor aan dat hij op alles voorbereid wilde zijn en dat daarvoor ook breder gekeken diende te worden dan enkel de invulling van het regeerakkoord: *"het woord 'ambitie' is denk ik verkeerd geformuleerd. Ik was nog niet aan een ambitie toe, maar ik wilde mij wel voorbereiden op het ergste. Het leek mij onverstandig om uit te gaan van 1,5, of wat dan ook"*, aldus minister Wiebes.[104]

> *Ik dacht dat we een veel grotere manoeuvreerruimte nodig zouden hebben dan in het regeerakkoord stond. Het woord "ambitie" … Het was een voorbereiding.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

103 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
104 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.

Het ministerie van EZK werkt aan verschillende scenario's
Op 29 november 2017 heeft minister Wiebes een kennismakingsgesprek met Marjan van Loon van Shell en Rolf de Jong van ExxonMobil. Ten behoeve van dit overleg schrijven ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat op 28 november een nota, waarin ze hun minister adviseren om niet te onderhandelen. Wel zijn ze van mening dat de recente uitspraak van de Raad van State noodzaakt tot heroverweging van het besluit en tot uitwerking van scenario's voor de gaswinning op de lange termijn. De verwachting van de ambtenaren is dat Shell en ExxonMobil tijdens het gesprek de risico's zullen schetsen van twee uiterste scenario's (afbouw in de richting van 2030 en continuering van de winning op het huidige niveau), waarbij de seismiciteit aanzienlijk lager ligt bij afbouw van de winning. De ambtenaren adviseren *"aan te geven dat u de veiligheidssituatie van verschillende scenario's vanzelfsprekend in uw besluitvorming zal betrekken en dat u zich hierbij ook door SodM laat adviseren."*[105]

De volgende dag, op 29 november, krijgt minister Wiebes weer een nota. Ditmaal gaat het om de financiële aspecten rond de akkoorden met de regio en de oliemaatschappijen. Bij de nota zit een bijlage over afbouwscenario's voor de gaswinning. In deze bijlage wordt nogmaals benadrukt dat de ombouw van installaties bij industriële grootverbruikers een reductie van de gaswinning uit het Groningenveld in 2021 tot 20 miljard kubieke meter mogelijk maakt. Op de achtergrond speelt een duidelijke koppeling tussen de keuze voor de gewenste afbouwscenario's en de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil. Dit blijkt onder andere uit deze nota: *"De toekomstige omvang van de gaswinning is van belang voor de gesprekken met de regio en (bepaalt) mede de context van de onderhandelingen met Shell en Exxon."*

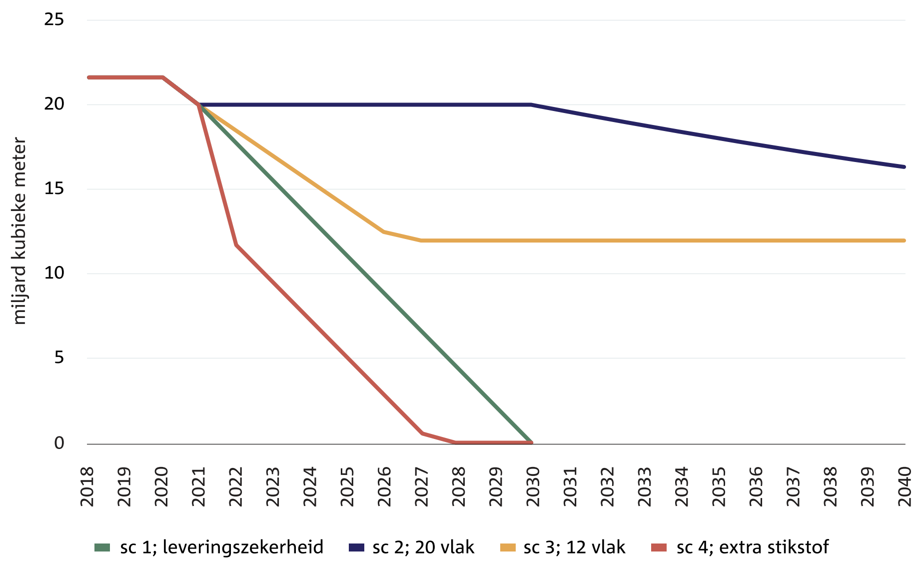
In de bijlage bij de nota worden vier scenario's geschetst.
1. Scenario 1: *"zo veilig mogelijk, gegeven de leveringszekerheid"*. Op basis van de meest recente GTS-adviezen wordt enkel een hoeveelheid aardgas geproduceerd die strikt noodzakelijk is voor het borgen van de leveringszekerheid. Dit betekent maximale inzet van de bestaande stikstofinstallaties, waarbij in de resterende vraag wordt voorzien door gas uit Groningen. Na ombouw van de industrie zal tussen 2020 en 2030 de winning worden afgebouwd, waarbij uiteindelijk in 2030 (in een gemiddelde winter) een niveau van nul wordt bereikt. De totale toekomstige winning bedraagt circa 165 miljard kubieke meter met een omzet van 25 tot 33 miljard euro.
2. Scenario 2: *"continuering op 'veilig genoeg'"*. In dit scenario blijft de gaswinning op het niveau van 20 miljard kubieke meter tot de natuurlijke *decline* van het veld of totdat de vraag afneemt door ombouw en/of verduurzaming. De totale toekomstige winning bedraagt circa 444 miljard kubieke meter, met een omzet van 67 tot 89 miljard euro.
3. Scenario 3: als tussenvariant een *"verlaging naar (bv) 12 miljard m^3"*. Er zijn verschillende scenario's denkbaar als tussenvariant. De productie wordt vanaf 2021 jaarlijks met 1,5 miljard kubieke meter teruggebracht totdat rond 2026 het gewenste niveau van 12 miljard kubieke meter wordt bereikt. De verlaging tussen 2021-2026 komt voornamelijk door de verwachte ombouw in het buitenland. De totale toekomstige winning bedraagt circa 275 miljard kubieke meter.
4. Scenario 4: *"de stikstofvariant, maximale verlaging"*. Indien op korte termijn wordt besloten tot de bouw van een nieuwe stikstoffabriek in Zuidbroek, kan deze eind 2020/begin 2021 operationeel zijn. Het is dan mogelijk om de winning vanaf 2022 te verlagen met circa

105 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake kennismakingsgesprek met Marjan van Loon en Rolf de Jong, 28 november 2017.

6 miljard kubieke meter. Indien vervolgens de lijn van de leveringszekerheid wordt gevolgd, is het mogelijk om de winning in 2027 (voor een gemiddelde winter) terug te brengen naar nul. Hiervoor zal ook hoogcalorisch gas geïmporteerd moeten worden. De totale toekomstige winning bedraagt circa 122 miljard kubieke meter, met een omzet van 18 tot 24 miljard euro.

Alle bedragen zijn berekend bij een gasprijs van €0,15 tot €0,20 per kubieke meter. In figuur 7.4 zijn de vier scenario's weergegeven.[106] Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat werkt aan verschillende afbouwscenario's. De keuze voor elk scenario heeft cruciale invloed op hoeveel gas er nog wordt gewonnen, en hoeveel er in de grond blijft.

In de externe communicatie herhaalt het ministerie het voornemen van het kabinet om afbouwscenario's voor na 2021 uit te werken. Het kabinet gaat echter niet in op de ambitie om de gaswinning tijdens de kabinetsperiode al verder af te bouwen dan beschreven in het regeerakkoord. Dit blijkt onder andere uit de brieven aan de Tweede Kamer van 4 en 8 december 2017. Minister Wiebes herhaalt hierin de doelstelling om de gasvraag in 2021 te verlagen met 3 miljard kubieke meter. Tevens laat hij weten dat hij in het eerste kwartaal van 2018 productiescenario's voor de lange termijn op zal stellen en daarbij inzichtelijk zal maken welke mogelijkheden er nog meer zijn om de gasvraag verder te verminderen, alsmede welke afwegingen daarbij gemaakt dienen te worden.[107]



Figuur 7.4 Afbouwscenario's

Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, nota 29 november 2017

106 Ministerie van EZK. Nota aan de minister Wiebes inzake de voorbereiding bespreking financiële aspecten akkoorden met de regio en olies, 29 november 2017.

107 Kamerstuk II, 2017/18, 33529, nr. 400.

Minister Wiebes kijkt naar mogelijkheden stikstoffabriek
Op maandag 4 december 2017 informeert minister Wiebes de Tweede Kamer per brief over de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. De minister gaat in deze brief kort in op het terugbrengen van de gasvraag met 3 miljard kubieke meter tot 2021, zoals is beoogd in het regeerakkoord. Hij schrijft dat hij dit wil bereiken door actief in gesprek te gaan met industriële afnemers en elektriciteitscentrales om hen te laten overstappen op alternatieven voor laagcalorisch gas. Verder moeten aan het einde van de kabinetsperiode ongeveer 50.000 nieuwbouwwoningen aardgasvrij zijn opgeleverd. Ook wil het kabinet dat er per jaar 30.000 tot 50.000 bestaande woningen aardgasvrij worden gemaakt. Daarnaast legt hij uit dat hij door gebruik te maken van de rekenmethodiek van de commissie-Meijdam voor de veiligheidsrisico's tegemoet wil komen aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak. Minister Wiebes schrijft: *"In de scenario's voor de afbouw van de gasvraag zal ik dan ook stilstaan bij de mogelijkheid dat de veiligheidssituatie aanleiding geeft tot een winningsniveau waarmee niet aan het niveau voor de leveringszekerheid kan worden voldaan en zodoende ook het afschakelen van gebruikers moet worden overwogen. Op deze manier zal ik het belang van leveringszekerheid in de toekomstige besluitvorming beter tegen andere belangen afwegen."*[108]

Vier dagen later, op vrijdag 8 december 2017, stuurt de minister weer een brief naar de Tweede Kamer. Hierin laat hij de Kamer weten dat hij naar een nieuw besluit over de gaswinning in Groningen toewerkt. Hij wil de regio daar intensief bij betrekken.[109]

> *Voor Zeerijp heb ik twee dingen gedaan [...] heb ik gedacht: dit gaat zo niet, maar ik moet dit met de regio doen. Ik heb dus tegen de regio uitgesproken dat ik het hele dossier opnieuw wilde bekijken en dat ik dat samen met hen wilde doen.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Een van de mogelijkheden om de toekomstige gaswinning te verlagen, is om toch over te gaan tot de bouw van een stikstofinstallatie in Zuidbroek. Een jaar eerder, in 2016, concludeert GTS nog dat een stikstofinstallatie niet meer nodig is met het oog op capaciteitsmatige leveringszekerheid (zie paragraaf 6.3.7 in hoofdstuk 6). Het kabinet stelt om die reden in 2016 het besluit uit voor de bouw van zo'n fabriek. In de zomer van 2017 maakt GTS een nieuwe analyse en verschijnt ook een analyse van een onafhankelijk classificatiebureau, DNV GL. In de adviezen wordt geconcludeerd dat de bouw van een stikstoffabriek voor de (capaciteitsmatige) leveringszekerheid niet nodig is. Het volume van de Groningse gaswinning kan met de bouw van de fabriek echter wel worden gereduceerd. Bij volledige inzet van de fabriek is er 5 tot 7 miljard kubieke meter Gronings gas minder nodig. De minister schrijft om die reden in de brief aan de Tweede Kamer van 8 december 2017: *"Het kabinet heeft uitgesproken dat de veiligheid voorop staat en dat zij daarom de vraag naar Gronings gas wil verminderen. De mogelijkheden daartoe binnen deze kabinetsperiode, en de scenario's voor de gaswinning na deze*

108 Kamerstuk II, 2017/18, 33529, nr. 400.
109 Kamerstuk II, 2017/18, 33529, nr. 401.

kabinetsperiode breng ik in kaart [...] Het is mijn voornemen om uw Kamer vervolgens uiterlijk in het voorjaar over het definitieve besluit omtrent de stikstofinstallatie te informeren.”[110]

7.4 Schade en versterking: impasse in schadeafhandeling, versterking moddert voort

Op 30 mei 2017, het moment dat de aardbeving bij Slochteren plaatsvindt, ligt de schadeafhandeling alweer twee maanden stil. De besprekingen over een nieuw schadeprotocol lopen met horten en stoten en het is maar de vraag of er per 1 juli 2017 een nieuw schadeprotocol zal zijn. Ook de versterkingsoperatie is – vijf jaar na de aardbeving bij Huizinge – nog niet op stoom. De NCG, het CVW en de NAM discussiëren over de manier waarop de versterking moet worden uitgevoerd.

7.4.1 Naar een nieuw schadeprotocol

Optimisme over haalbaarheid nieuw schadeprotocol per 1 juli 2017
Nadat Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders de schadeafhandeling door het Centrum Veilig Wonen per 31 maart 2017 stopt, begint hij aan gesprekken met de bestuurlijke en maatschappelijke stuurgroep over de invulling van een nieuw schadeprotocol.[111] Alders wil dat het nieuwe schadeprotocol op 1 juli 2017 in werking treedt. Hij vertrouwt erop dat dit gaat lukken omdat alle partijen hun medewerking hieraan toezeggen.[112] Hij beseft wel dat over de methode van schadeopname nog discussie is, maar verwacht dat dit oplosbaar is in ‘*pressure cooker*’-bijeenkomsten.[113] Ook het ministerie van Economische Zaken verwacht dat er snel overeenstemming kan worden bereikt. Er waren “*geen afspraken, maar er waren wel duidelijke ideeën over. Die waren vooral ontwikkeld door Hans Alders. Ik heb hem daar ook heel erg in gesteund, want ik vond dat goede ideeën. Dat noemden we het zogenaamde “interpolismodel”, waardoor mensen door het maken van een foto van de schade al heel snel een vergoeding zouden krijgen; niet meer allemaal rapporten maken, zeker bij kleine schades, maar snel afhandelen. Ook voor een heleboel schades die er nog lagen, waar discussie over was of die nou wel of niet door een aardbeving kwam, in één keer mensen compensatie bieden, dat noemden we de “schone lei”, en een onafhankelijke commissie die de beoordeling zou gaan doen. Er waren nog meer elementen, maar dat zijn de elementen die mij bijstaan.*”, stelde secretaris-generaal Maarten Camps in zijn openbaar verhoor.[114]

> *Het beeld bij ons allen was: we gaan stoppen, we kunnen in vrij korte tijd op basis van de contouren die we nu hebben een nieuw protocol maken en daar gaat iedereen voor zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

110 Kamerstuk II, 2017/18, 33529, nr. 401.
111 NCG. Memo Plan van aanpak schadeprotocol, 6 april 2017; NCG. Plan van aanpak schade 2017, 4 april 2017.
112 Kamerstuk II, 2016/17, 33529, nr. 330.
113 NCG. Memo van NCG Alders aan minister Kamp inzake schade 2.0, 30 maart 2017; NCG. Mailbericht, 31 maart 2017, 7.20. Onderwerp: RE: schade 2.0. 2903.
114 Verslag open verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.

Minister Kamp informeert de Tweede Kamer op 13 april 2017 over de komst van het nieuwe schadeprotocol. Hij benoemt in zijn brief de volgende elementen voor het nieuwe schadeprotocol:

- *"Een verbeterde methode voor de opname en de beoordeling van schademeldingen. Bij de inrichting van deze methode wordt het evaluatierapport van de «proef buitengebied» en het oordeel van de begeleidingscommissie betrokken. In deze methode worden schades onafhankelijk opgenomen en beoordeeld.*
- *Een Onafhankelijke Commissie Schadeafhandeling (OCS). De OCS beslist over de schadeoorzaken en het schadebedrag; NAM heeft daarbij geen betrokkenheid meer en treedt dus volledig uit het proces. De OCS wordt door de Minister van Economische Zaken ingesteld. Hiermee komen de second opinion en de Arbiter te vervallen, waardoor het proces efficiënter wordt ingericht.*
- *Een werkwijze voor versneld herstel van kleine schades. Met deze werkwijze worden bewoners binnen het effectgebied van een beving proactief op de hoogte gesteld van het optreden van een beving en gevraagd om hun woning te controleren op schades. Het effectgebied wordt per beving vastgesteld op basis van meetgegevens van het KNMI. Indien er sprake is van kleine schades, worden deze versneld hersteld door erkende aannemers.*
- *Kwaliteitseisen voor de opnemers en beoordelaars van schade. Om ervoor te zorgen dat alle betrokken technisch experts kwalitatief hoogstaand werk leveren, moeten zij voldoen aan kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen worden door een externe partij ontwikkeld."*[115]

Maatschappelijke partijen trekken zich terug uit overleg
Op 15 april 2017 trekken de maatschappelijke partijen, de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad, zich terug uit het overleg met de Nationaal Coördinator Groningen over een nieuw schadeprotocol. Uit de brief van minister Kamp aan de Tweede Kamer blijkt volgens hen dat het nieuwe schadeprotocol al op een aantal punten vaststaat, zonder dat er is overlegd met de maatschappelijke partijen. De Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad leggen dit op 18 april 2017 in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer uit. Zij vinden dat de elementen die de minister in de brief aan de Kamer noemt, de bewoners benadelen. Ze refereren daarbij aan het weghalen van de mogelijkheid voor een contra-expertise of second opinion en een beoordeling door de Arbiter Bodembeweging, de keuze kleinere schades niet meer te vergoeden maar te herstellen, en het feit dat de minister voortborduurt op de proef buitengebied.[116]

Nadat de maatschappelijke partijen zich hebben teruggetrokken uit het overleg met de Nationaal Coördinator Groningen, volgt een reeks gesprekken tussen vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, de Nationaal Coördinator Groningen, provincie en gemeenten. Die gesprekken verlopen moeizaam.[117] De Nationaal Coördinator bespreekt ondertussen ook met de NAM hoe zij aankijkt tegen de invulling van de beoordeling van schademeldingen. De gedachten van de NCG richten zich op een eenvoudige beoordeling

115 Kamerstuk II, 2016/17, 33529, nr. 330.
116 GBB. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer met een reactie op de brief van minister Kamp inzake de nieuwe procedure voor afhandeling schades als gevolg van gaswinning, 18 april 2017.
117 GBB. Schriftelijke inlichting met een tijdlijn met toelichting, 1 april 2021; NCG. Verslag van vergadering met de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep op 10 mei 2017.

zonder nader onderzoek van schades in een gebied waar het aannemelijk is dat schade door de gaswinning is ontstaan, blijkt uit een memo van de NCG aan NAM van 10 mei 2017.[118]

7.4.2 Regio komt met vier pijlers

Op 4 mei 2017 schetst de Groninger Bodem Beweging in samenspraak met het Groninger Gasberaad een drietal uitgangspunten voor een nieuw schadeprotocol met maatschappelijk draagvlak. Ze doet dit in een brief aan de Nationaal Coördinator Groningen, de leden van de maatschappelijke stuurgroep en de leden van de bestuurlijke stuurgroep.[119] Daarna overleggen de maatschappelijke en de bestuurlijke stuurgroep intensief over deze uitgangspunten. Samen met regionale bestuurders publiceren het Groninger Gasberaad (GGB) en de Groninger Bodem Beweging (GBB) op 23 mei 2017 een manifest *Naar een nieuwe schadeafhandeling*, met vier pijlers waaraan het schadeprotocol moet voldoen: verantwoordelijke Staat, rechtvaardige schadebepaling, menselijke maat, onafhankelijkheid.[120] Op basis van dit manifest gaan de bestuurlijke en maatschappelijke partijen uit de regio het gesprek weer aan met de NCG en de vertegenwoordiger van het ministerie van EZ om te komen tot een nieuw schadeprotocol.[121]

De NCG beschrijft in een logboek het proces en de consultatie. In dit logboek valt te lezen dat de maatschappelijke en bestuurlijke stuurgroep uitgangspunten hebben benoemd, dat met hen is afgesproken hoe deze in het schadeprotocol worden ingevuld en dat beide stuurgroepen om advies zijn gevraagd over het nieuwe schadeprotocol. Via het Sociaal Planbureau heeft het Gronings Panel inwoners om hun meningen over het schadeprotocol gevraagd. De respondenten noemen "*onafhankelijk en geloofwaardig*", "*tempo*" en "*eenvoudig en praktisch*".[122] Rapporten van de Nationale ombudsman, de Onafhankelijke Raadsman en de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn bestudeerd en de NCG heeft deskundigen individueel en in de reflectie-commissie gesproken of een schriftelijke reactie van hen ontvangen. TU Delft is gevraagd om een beoordelingsmethodiek en werkwijze op te stellen; NIVRE (Stichting Nederlands Instituut Van Register Experts) is gevraagd om een kader voor kwaliteitseisen aan schade-experts en bewonersbegeleiders op te stellen rond onafhankelijkheid, professionaliteit en communicatie-vaardigheid. Aan het KNMI vraagt de NCG een kader voor de grenzen van de werking van het protocol en welke zekerheidsmarge en –maatregelen daarbij aangehouden moeten worden.[123]

7.4.3 Geen overeenstemming per 1 juli 2017

Poging om per 1 juli 2017 met nieuw schadeprotocol te komen

NCG Alders doet er alles aan om het nieuwe schadeprotocol per 1 juli 2017 rond te krijgen. In juni organiseert hij drie werkbijeenkomsten 'met de voeten op tafel'.

118 NCG. Memo aan NAM inzake nieuwe procedure voor de afhandeling van schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, 10 mei 2017.
119 GBB (5 mei 2017). Nieuwsbrief, nr. 49. p. 3.
120 GBB & GGB, bestuurlijke en maatschappelijke organisaties. Manifest Naar een nieuwe schadeafhandeling, 23 mei 2017.
121 Provincie Groningen. Schriftelijke inlichting met een beschrijving van de rol die de provincie Groningen ingenomen heeft bij vraagstukken met betrekking op afhandeling van schade, 29 juni 2021.
122 Haan, de et al. (juni 2017).
123 NCG. Logboek schadeprotocol, 12 juli 2017.

> *Tijdens die sessies is van alles helemaal doorgeëxerceerd. Kunnen we het met elkaar eens worden? Et cetera. Dus alles is uit de kast gehaald om dat te doen.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

Na het werkbezoek van minister-president Rutte op 16 juni 2017 aan de provincie Groningen wijst commissaris van de Koning, René Paas, hem op de terughoudendheid van de rijksoverheid bij de gesprekken. Hij herhaalt een boodschap die hij ook in mei al aan Rutte stuurde: "*De gesprekken over het schadeprotocol gaan langzaam maar zeker de goede kant op. Maar bij de opstelling van het schadeprotocol is het Rijk tot nu toe de lastigste partij. En dat is onverstandig omdat de schadeafhandeling tot nu toe voor Groningers het beeldbepalende probleem is. Alle gesprekken tijdens uw bezoek gingen daarover. Ruim 100.000 schademeldingen. Bijna 20.000 in de wachtstand. Dat moet goed en royaal, anders blijft het tobben.*"[124]

> *Wat ook gekmakend was, was dat rijksambtenaren en uiteindelijk zelfs de minister zeiden: ja, het moet wel snel, we dringen aan op spoed. Maar ondertussen bewogen zij geen millimeter in de richting waarvan wij zeiden: zo ziet een rechtvaardig schadeprotocol eruit.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

> *De kern is dat er ontiegelijk veel mensen zitten te wachten en het enige wat het Rijk geeft is: nou, we kunnen jullie net zo behandelen als de NAM dat tot nu toe deed.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Op basis van alle besprekingen en informatie komt de NCG tot een conceptschadeprotocol. Dat deelt de NCG, samen met een logboek met alle partijen. Hij stuurt een vertrouwelijke conceptversie op 27 juni 2017 rond.

Ministeries zijn terughoudend over schadefonds
In de conceptversie is sprake van een schadefonds waar de Staat het budget voor verzorgt. De Staat en de exploitant regelen vervolgens onderling wie welk deel betaalt, maar dat is nog niet rond. In afwachting daarvan is het de bedoeling dat de NAM de schade zonder tussenkomst van een fonds vergoedt.[125] Secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken Camps zegt daarover in zijn openbaar verhoor: "*Ik vond dat een goed idee, omdat dat … Ik weet niet meer de details van dat plan, maar dat gaat over echt geld storten in een fonds, en dan heeft NAM niet meer bemoeienis met wat er gebeurt. Dat was een goed plan. Tegelijkertijd waren wij ons ervan bewust dat dat plan alleen maar zou kunnen als we aan de ene kant nieuwe*

124 Provincie Groningen. Mailbericht, 28 juni 2017, 14.44. Onderwerp: Follow up werkbezoek MP Rutte aan Groningen d.d. 16 juni 2017.
125 NCG. Schadeprotocol, 23 juni 2017.

onderhandelingen met de aandeelhouders van NAM zouden voeren, want dat zou een compleet nieuwe verhouding creëren. Nou stond dat toch al in de planning om die onderhandelingen te gaan voeren, maar dat deed je niet van de ene dag op de andere. Daar komen we misschien nog over te spreken. Het tweede is dat duidelijk was dat we dat alleen maar zouden kunnen doen als de Staat bereid zou zijn in dat voorstel om ook een risico te nemen dat misschien niet alle kosten vergoed zouden worden door de NAM. Dat was op dat moment naar mijn inschatting een onbespreekbaar iets binnen het Rijk."[126]

Over het conceptprotocol vindt overleg plaats tussen de minister van Economische Zaken, de minister van Financiën en de minister-president. Ter voorbereiding op dat overleg schrijven de betrokken ambtenaren van Financiën in een advies van 26 juni 2017 dat de minister van Financiën moet voorkomen dat een schadeprotocol met aankondiging van een schadefonds naar buiten komt: "*De gesprekken met de NAM over hun commitment voor het schadeprotocol en eventueel schadefonds zijn nog gaande. Zolang de NAM nog niet hun volledige commitment hebben getoond, d.w.z. de bereidheid om het fonds vooraf te vullen ongeacht de uiteindelijke rechtsvorm, dient er o.i. niets over een schadefonds naar buiten te worden gebracht [...]*".[127] Voor de regionale partijen is een schadefonds een cruciaal element voor draagvlak voor een nieuw schadeprotocol. De regiobestuurders constateren al eerder dat het ministerie van Economische Zaken zich terughoudend opstelt: "*De kans dat er op 1 juli a.s. een nieuw schadeprotocol ligt is klein. Vanuit EZ stelde men zich strak op en wilde niet bewegen in de richting van een 'verantwoordelijke Staat'.*"[128]

7.4.4 Minister Kamp wil geen beslissing meer nemen over schadeprotocol

Discussie over inhoud schadeprotocol duurt voort
Op 30 juni 2017 laat de minister van Economische Zaken de Tweede Kamer weten dat de deadline van 1 juli 2017 voor een nieuw schadeprotocol niet gehaald wordt. Er is nog geen definitief akkoord, maar: "*Alle partijen zijn positief over het proces en zijn van oordeel dat er flinke stappen in de goede richting zijn gezet. Regionale bestuurders en maatschappelijke partijen hebben echter aangegeven iets meer tijd nodig te hebben om te komen tot een voldragen schadeprotocol dat kan rekenen op een breed draagvlak.*"[129]

Hoewel duidelijk is dat 1 juli 2017 niet lukt, blijft de NCG optimistisch. De NCG stuurt een conceptlogboek van 12 juli 2017 rond.[130] Het is bedoeld als naslagwerk bij het schadeprotocol. Het lijkt ervan uit te gaan dat er een schadeprotocol, een schadehandboek en kwaliteitseisen tot stand gaan komen. De planning is dan nog om op 20 juli 2017 een eindversie vast te stellen, maar de NCG constateert dat dit te krap is.

Naast de discussie over het schadefonds, bestaat ook op andere punten nog geen overeenstemming. De stuurgroepen maken zich zorgen over de invulling van het bewijsvermoeden en willen het plan door een juridische commissie laten doorlichten. Ook de NAM heeft op een aantal

126 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
127 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Dijsselbloem inzake BWO Schadefonds Groningen, 23 juni 2017.
128 Concept-verslag bijeenkomst Algemeen Bestuur Regio op 22 juni 2017.
129 Kamerstuk II, 2016/17, 33529, nr. 357.
130 NCG. Concept-logboek schadeprotocol, 12 juli 2017.

aspecten kritiek op het conceptprotocol: "*We zien nu dat er tijdsdruk ontstaat, terwijl beoordelingsmethodiek en het protocol zelf nog niet af zijn, laat staan acceptabel voor NAM*", schrijft een betrokken medewerker van de NAM ter voorbereiding op een gesprek met secretaris-generaal Camps van het ministerie van EZ en met NCG Alders. De NAM vindt de reikwijdte van het schadeprotocol nu nog te breed. Zaken als immateriële schade en waardedaling zijn nog onder de rechter en kunnen daarom volgens de NAM niet onder het protocol worden gebracht. Verder moet het schadeprotocol neutraal zijn en niet voorsorteren op de uitleg van de wet. Vooralsnog vindt de NAM de onderzoeksmethodiek van TU Delft niet acceptabel omdat er nog geen peerreview is geweest en omdat het in stand houden van de mogelijkheid om een besluit voor te leggen aan de Arbiter niet past bij een onafhankelijke commissie schadeafhandeling.[131] In een concept voor een plan van aanpak waar de NAM intern aan werkt, beschrijft de NAM in juni 2017 hoe zij tegen het schadeprotocol aankijkt. De NAM vindt dat het conceptschadeprotocol dat er op dat moment ligt niet in lijn is met de 'NAM-op-afstandafspraken' van maart 2017. Voor de NAM gelden een aantal randvoorwaarden bij het schadeprotocol, waaronder een "*meetgedreven schadeprotocol, bepaling effectgebieden zoals bepaald in de SBR-A richtlijnen*" en "*gebruikmaken van TNO&SBR methodiek en richtlijnen, data gedreven*". De NAM wil zich richten tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu voor afspraken over de bovengrond en wil van de NCG af. De NAM vindt de NCG een onbetrouwbare partner, speelbal van de stuurgroepen waarmee geen afspraak te maken is.[132]

Demissionaire status kabinet leidt tot uitstel besluitvorming

Naast de bezwaren van de stuurgroepen en van de NAM, speelt de demissionaire status van het kabinet-Rutte II een belangrijke rol. Al in mei 2017 schrijft een ambtenaar in een interne mail over besprekingen tussen de NAM, NCG en het ministerie van Economische Zaken over afspraken rond schade en versterking waarbij de NAM op afstand komt te staan. Hij stelt dat dit naar alle waarschijnlijkheid pas na de formatie van een nieuw kabinet rond kan komen.[133] Minister Kamp wil de beslissingen over een nieuw schadeprotocol en een nieuwe onafhankelijke commissie schadeafhandeling overlaten aan een nieuw kabinet. De vertegenwoordigers van het ministerie komen niet meer opdagen bij overleggen of hebben geen mandaat om afspraken te maken.

> *[...] dan begint de formatie ons vreselijk op te breken. Want ongeveer vanaf dat moment was het Rijk nooit beschikbaar voor enig overleg. En als er al mensen van het Rijk waren, hadden ze de mededeling: u zult begrijpen dat wij niet tot een conclusie kunnen komen.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

131 NAM. Mailbericht, 26 juni 2017, 22.38. Onderwerp: Vertrouwelijk – aansprakelijkheid NAM.
132 NAM. (Concept-) NOA Schadeprotocol – nieuw plan van aanpak, juni 2017.
133 Ministerie van EZ. Mailbericht, 23 mei 2017, 19.03. Onderwerp: Mail voor Maarten.

Tekstkader 7.5 Advies commissie-Hammerstein over schadeprotocol

Na de zomer adviseert de commissie-Hammerstein over het conceptprotocol. Dit advies is gevraagd in reactie op de wens van de stuurgroepen om het conceptprotocol integraal door juridisch deskundigen te laten toetsen en om hen een aantal juridische vragen voor te leggen. De commissie komt op 13 oktober 2017 met een advies.[134] Over de schadeafwikkeling adviseert de commissie dat deze gericht moet zijn op een eenvoudige en snelle afwikkeling van alle schade die wat omvang betreft te gering is om de hoge kosten van onderzoek en beoordeling te rechtvaardigen. De commissie gaat daarbij uit van schades tot € 5.000. Dat zou om 80 tot 90% van de schades gaan. Bij grotere schade moeten benadeelden juridische en technische bijstand krijgen. De commissie adviseert ook om de Arbiter bij de grotere schades een rol te geven. De NAM moet zich hieraan committeren, en de Staat en de NAM moeten gezamenlijk financieren.

De commissie stelt dat eenvoudige afwikkeling alleen mogelijk is met medewerking van de NAM. De NAM stelt een aantal voorwaarden, waarvan de commissie twee voorwaarden als knelpunten aanmerkt. De eerste is het bewijsvermoeden. De commissie hanteert een strengere eis dan de NAM voor de mate waarin moet worden bewezen of aannemelijk gemaakt dat schade een andere oorzaak heeft dan bodembeweging door gaswinning. Het tweede is dat de NAM wil dat het bewijsvermoeden alleen geldt voor de zogenaamde effectgebieden waarbinnen de kans op schade een bepaald percentage bedraagt. De commissie-Hammerstein vindt een dergelijke beperking niet juist.

Opnemen schade wordt hervat, beoordeling blijft stilliggen
De behandeling van schademeldingen ligt vanaf 31 maart 2017 12.00 uur stil. Het oorspronkelijke plan van de NCG behelst dat het CVW meldingen die binnenkomen vanaf 31 maart 12.00 uur inspecteert op basis van de TNO-methode die ook is gehanteerd in de Proef Buitengebied (zie paragraaf 6.4.7 in hoofdstuk 6). Zo kan voorkomen worden dat het schadeproces stilligt in afwachting van het nieuwe schadeprotocol. De stuurgroepen kunnen zich hier niet in vinden. Daarom besluit de NCG dat het CVW van de meldingen alleen de NAW-gegevens opneemt. Omdat het niet lukt per 1 juli 2017 een nieuw schadeprotocol tot stand te brengen en omdat de schademeldingen niet worden behandeld, vraagt de NCG het CVW op 22 juni 2017 om per 1 juli 2017 in naam van de toekomstige onafhankelijke commissie schadeafhandeling tot intake en inspectie van de schades over te gaan. Beoordeling vindt niet plaats.[135] Op

134 Commissie Hammerstein. Advies over het concept-schadeprotocol, 8 september 2017.
135 CVV. MT schade overleg, 22 juni 2017.

24 juli 2017 sluiten het ministerie van Economische Zaken, de NAM en de NCG een overeenkomst om ervoor te zorgen dat het CVW weer start met schadeopnames.[136]

7.4.5 Regio zoekt zelf naar een oplossing

Gezamenlijk conceptprotocol van maatschappelijke partijen en regiobestuurders
De regio wil ondertussen niet wachten op overeenstemming over een schadeprotocol en gaat zelf verder met een eigen voorstel. Er is dan ook de nodige urgentie, want de schademeldingen worden immers sinds 31 maart 2017 niet meer beoordeeld. De regionale partijen – het Groninger Gasberaad, de Groninger Bodembeweging, de provincie en de twaalf gemeenten in de kern van het aardbevingsgebied – melden in een persbericht op 18 oktober 2017 dat zij overeenstemming hebben bereikt over het schadeprotocol dat zij wensen. Het protocol bevat concrete stappen voor de invulling van schadeafhandeling waarbij de NAM geen rol meer speelt bij de schadeafhandeling en de bewoner op geen enkele manier met de NAM te maken krijgt bij het indienen van een claim. Daarbij stelt de regio ook dat het Rijk een ruimhartige financiële bijdrage dient te leveren aan de schadeafhandeling.[137]

De NCG is niet betrokken bij dit initiatief uit de regio. Hij meldt daarover in een brief aan de Arbiters van 19 december 2017: "*Sinds 18 oktober ligt er een voorstel van de regionale bestuurlijke en maatschappelijke partijen. Er wordt gewacht op een reactie van het Rijk. De minister heeft aangegeven dat nu haast moet worden gemaakt en dat hij bereid is met alle betrokken partijen rond de tafel te gaan. Dit betekent dan dat we stapsgewijs de benodigde beslissingen kunnen gaan maken. Vooruitlopend op een schadefonds kan een werkwijze worden afgesproken in lijn met het fonds, een proces waarin arbitrage ook een rol zal spelen. Ik vind het van belang dat er spoedig duidelijkheid komt over een nieuw schadeprotocol, overigens alle partijen met mij. Een protocol waarin de NAM geen rol meer heeft bij schadeafhandeling, waarbij de bewoner met schade centraal staat en gehandeld wordt vanuit het perspectief van de schademelder. Daar wachten de Groningers al lang op*."[138]

Provincie, gemeenten en NAM overleggen over schadeprotocol
Terwijl het voorstel van de regio van 18 oktober 2017 op tafel ligt, ondernemen de provincie en betrokken gemeenten een poging om met de NAM in gesprek te raken over perspectief en versterken, en over het schadeprotocol. Op 30 oktober 2017 besluit het Algemeen Bestuur Regio, waar de burgemeesters, de commissaris van de Koning en de gedeputeerde met elkaar overleggen, tot '*sonderende gesprekken*' tussen ambtelijke verkenners, de NAM en Shell om tot fundamentele oplossingen te komen. De thema's voor die gesprekken zijn naast schadeherstel ook versterken, perspectief, uitvoering/organisatie, randvoorwaardelijke zaken en het proces.[139] Er zijn bestuurlijke trekkers aangewezen om 'intensief' met de ambtelijk verkenners te overleggen en het Algemeen Bestuur Regio, dat wekelijks bijeenkomt, wordt consequent geïnformeerd. De NAM meldt hierover: "*De NAM komt in de loop van 2017*

136 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 12 april 2021; Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake gesprek met Hans Alders (NCG) over de tweede kwartaalrapportage, dinsdag 29 augustus om 14 uur.
137 Groninger Gasberaad et al. (18 oktober 2017).
138 NCG. Brief aan de Arbiter Bodembeweging inzake reactie op recente brief over schadeprotocol, 19 december 2017.
139 Verslag bijeenkomst Algemeen Bestuur Regio op 22 november 2017.

hierover in gesprek met de provincie Groningen en lokale bestuurders, in een poging tot een aantal fundamentele oplossingen te komen voor het gaswinningsdossier, specifiek ook voor de afhandeling van de schadegevallen onder de oude schadeprotocollen en alvast vooruitlopend op de schadeafhandeling in het publieke domein. De plannen bevatten naast afspraken over de schadeafhandeling ook een vergaand pakket aan maatregelen, inclusief een bijdrage boven op NAM's wettelijke aansprakelijkheid."[140]

Zowel commissaris van de Koning Paas als gedeputeerde Eikenaar verklaren in hun openbaar verhoor, dat het overleg tussen de provincie en de NAM over het schadeprotocol een poging behelst om tot een oplossing te komen.

> *Dan komt er een ambtenaar naar mij toe die zegt: Eelco, de NAM zegt dat ze best wel met een voorstel willen komen dat invulling geeft aan ons protocol. Ik had daar niet heel veel fiducie in, maar ik zei: als je wilt verkennen, ga je gang*
>
> *Openbaar verhoor Eelco Eikenaar, 26 september 2022*

> *We liepen vast op het ene bord en we keken of er op het andere bord wellicht iets te bereiken was.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

In november en december 2017 vinden gesprekken plaats. De gesprekken leiden tot een conceptschadeprotocol gebaseerd op de beoordelingsmethodiek van de TU Delft. Die methodiek behelst een indeling in gebieden. Omdat die indeling in gebieden en de daarmee gepaard gaande begrenzing voor de toepassing van het bewijsvermoeden grote consequenties heeft voor de bewoners, stellen de ambtelijke verkenners in een rapportage van 18 december 2017 dat zij het nodig achten dat "*meerdere hoogstaande technici gezamenlijk vaststellen wat het werkingsgebied van het Groningengasveld is*."[141]

De ambtelijke verkenners adviseren om het Rijk samen met de decentrale overheden het vervolgproces in te laten richten en om de maatschappelijke organisaties te betrekken bij de "*technische validaties en het juridisch advies*". Voor de NCG zien zij een adviserende rol bij het vaststellen van het schadeprotocol, voorsorterend op een nieuwe publieke inrichting.[142]

140 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, 12 april 2021.
141 Provincie Groningen. Notitie inzake ambtelijke verkenning op fundamentele oplossingen voor het gaswinningsdossier, 18 december 2017.
142 Provincie Groningen. Notitie inzake ambtelijke verkenning op fundamentele oplossingen voor het gaswinningsdossier, 18 december 2017.

Tekstkader 7.6 TU-methodiek (spiegelei)[143]

De beoordelingsmethode van de TU Delft gaat uit van meerdere gebieden. De gebieden worden bepaald op basis van de grondversnellingen die optreden bij een beving als gevolg van de gaswinning. In gebieden waar schade als gevolg van gaswinning in het Groningenveld waarschijnlijk is, wordt slechts licht onderzoek verricht. In gebieden waar dit minder waarschijnlijk is, wordt een uitgebreidere onderzoeksprocedure gestart. In gebieden waar het hoogst onwaarschijnlijk is, wordt geen onderzoek verricht. Op grote afstand van de beving kan niet meer gesproken worden van het werkingsgebied van het Groningenveld. Daar is het bewijsvermoeden niet van toepassing. Men kan daar nog wel schade melden, maar moet daarbij dan zelf aantonen dat er sprake is van schade als gevolg van de gaswinning in het Groningenveld.[144]

Het conceptprotocol wijkt ook af van het conceptschadeprotocol dat regiobestuurders en maatschappelijke belangengroepen op 18 oktober 2017 gezamenlijk presenteerden. Met name de TU-methodiek staat lijnrecht tegenover de wens om het bewijsvermoeden breed toe te passen.

De besprekingen over deze invulling van een conceptschadeprotocol gaan volledig buiten de maatschappelijke belangengroepen om. Ook de NCG is hierbij niet betrokken. NCG Hans Alders zegt hierover in zijn openbaar verhoor: "*In ieder geval was het onbegrijpelijk dat ze [de provincie, red.] dit deden terwijl ze ook iets samen met de maatschappelijke organisaties en de gemeentebesturen hadden gemaakt. Dit was in mijn ogen niet te begrijpen. Daar zullen zij zelf anders over denken, want ik neem aan dat de gesprekken ook gingen over bijvoorbeeld: kunnen we ook nog andere dingen regelen? Et cetera. Kijk, ik vond het op zichzelf niet gek dat er gesprekken plaatsvonden tussen bestuurders en de NAM. Maar dit vind ik wel gek.*"[145]

De regiobestuurders zijn van de besprekingen met de NAM op de hoogte. De voortgang van de gesprekken is onderwerp van gesprek in het Algemeen Bestuur Regio. Commissaris van de Koning René Paas heeft regelmatig overleg met president-directeur van Shell Nederland, Marjan van Loon. In die gesprekken komt ook de schadeafhandeling aan de orde. Op 11 november 2017 vindt een gesprek plaats waarbij ook de twee ambtelijk verkenners van de provincie aanwezig zijn. Het schadeprotocol komt aan de orde en Paas geeft aan dat er daarbij een oplossing moet komen voor het buitengebied. Na de bijeenkomst bellen de ambtelijk verkenners met medewerkers van Shell om af te spreken dat zij de week daarna met de NAM samen gaan werken aan een schadeprotocol.[146] In een gesprek van 7 december 2017 tussen Paas en Van Loon komt het schadeprotocol weer aan de orde. In de terugkoppeling van dat

143 De TU-methodiek is iets anders dan de TNO-methodiek. De TNO-methodiek richt zich op het identificeren van diverse oorzaken van schade. Zie voor de TNO-methodiek tekstkader 3.11 (hoofdstuk 3).
144 Provincie Groningen. Notitie inzake ambtelijke verkenning op fundamentele oplossingen voor het gaswinningsdossier, 18 december 2017.
145 Verslag openbaar verhoor van de heer Hans Alders, 28 september 2022.
146 Shell. Verslag van een gesprek tussen de provincie Groningen en Shell op 11 november 2017.

gesprek schrijft Paas: "*Positief gesprek waarin de bereidwilligheid van beide kanten groot was. En het gevoel dat we nou toch snel zaken moeten doen.*"[147]

Terwijl zowel Paas als gedeputeerde Eikenaar betrokken zijn bij het conceptprotocol met de NAM, doen zij het in de verhoren af als iets wat nauwelijks betekenis had.

> *Dus toen ik dat onder ogen kreeg, was het voor mijzelf vrij snel klaar: leuk dat er een ambtelijke verkenning is, maar dit is de weg waar ik precies niet op wilde. Het speelt later nog wel weer een rol als we een overleg hebben met minister Wiebes – maar dan springen we weer verder in de tijd. Dan komt het weer naar boven, op een wat ongelukkige manier.*
>
> *Openbaar verhoor Eelco Eikenaar, 26 september 2022*

7.4.6 Nieuwe minister neemt regie bij totstandkoming schadeprotocol

Plannen nieuwe kabinet-Rutte III over schadeafhandeling
In de periode van de kabinetsformatie brengt het ministerie van Economische Zaken zijn inbreng in voor het nieuwe kabinet. Het ministerie levert een document aan voor de invulling van *NAM op Afstand*. Als uitgangspunt geldt dat de kosten van schadeafhandeling en versterking voor rekening van de NAM moeten blijven. De NAM moet buiten beeld zijn voor de Groningers. Het document schetst vijf mogelijkheden waarin de NAM in oplopende mate op afstand staat:
"*1. Besluitvorming over schade beleggen bij onafhankelijke commissie. Op basis van oordeel vergoedt NAM schade. Aansturing versterking komt bij NCG. NAM blijft opdrachtgever.*
2. Hetzelfde als 1, behalve dat voor kosten van schade een privaat fonds wordt opgericht.
3. NAM wettelijk verplichten om beslissingen van onafhankelijke commissie over schade en van de NCG over versterking te (laten) uitvoeren: overheid neemt beslissingen, NAM voert uit.
4. Besluitvorming en geldstromen in publiek domein: er komt een publiekrechtelijk fonds dat vanuit de rijksbegroting wordt gefinancierd. Kosten worden verhaald op NAM: door verrekening gasopbrengsten of d.m.v. heffing. Opdrachtgeverschap CVW publiek beleggen.
5. Beslissing, uitvoering én uitvoering in publiek domein (geen CVW meer)."

> *[...] we hebben aangegeven dat wij het gewenst zouden vinden dat we echt zouden werken met een volledige NAM op afstand, met een fonds, waarbij er niet alleen publieke regie zou zijn maar ook publieke verantwoordelijkheid. Dat is een complete reset, zoals ik dat net noemde, een complete herziening van de aanpak van schade en versterking en de hele organisatie daaromheen.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

147 Provincie Groningen. Mailbericht, 7 december 2017, 15.07. Onderwerp: Gesprek met Marjan van Loon en Erwin Nijsse.

Het nieuwe kabinet-Rutte III, dat op 26 oktober 2017 aantreedt, gaat in het regeerakkoord in op het schadeprotocol. In het regeerakkoord staat: *"Er komt een met de regio afgestemd schadeprotocol waarmee bewoners worden geholpen en waardoor zij geen last hebben van strijd tussen publieke en private partijen"*. De wensen van het ministerie van Economische Zaken komen niet in het regeerakkoord terecht. De secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken, Maarten Camps, bespreekt deze wensen na het aantreden van het kabinet-Rutte III alsnog met de nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat Wiebes.

Afzonderlijke team Groningen Bovengronds bij ministerie EZK
In oktober 2017 start binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een afzonderlijk project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds (zie tekstkader 7.7). Dit projectdirectoraat richt zich op het beleid rond schadeafhandeling, versterking en het perspectief van Groningen. Toenmalig projectdirecteur-generaal Anita Wouters legt in haar openbaar verhoor uit waarom dat nodig was: *"[...] voor Ondergronds was er van alles geregeld in het departement, maar rond Bovengronds was het departement daar beleidsmatig niet op ingericht, dus dat moest ik ook helemaal opbouwen. Er waren ook geen mensen. Het team heb ik echt moeten formeren en samenstellen. Men dacht bij de start – en dat was ook duidelijk de wens van de minister – dat die belangen niet altijd parallel hoefden te lopen. Dat was precies wat hij wilde opzoeken. Dat wilde hij ook scherp hebben."*[148] Tot de start van dit Directoraat-Generaal ligt de uitvoering van schade en versterking bij de NCG en heeft het ministerie nauwelijks een inhoudelijke rol. Dat verandert omdat minister Wiebes zelf de touwtjes in handen wil nemen.

Tekstkader 7.7 Taken project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds

"*Het projectdirectoraat-generaal Groningen Bovengronds heeft als taak:*
- *het zorg dragen voor beleid voor de afhandeling van schade als gevolg van de beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van het Groningenveld;*
- *het zorg dragen voor beleid (inclusief de daarmee samenhangende opdrachtgeversrol) met betrekking tot de versterking van gebouwen en werken in verband met de beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van het Groningenveld;*
- *het bevorderen van leefbaarheid, duurzaamheid en economie in Groningen;*
- *het vertegenwoordigen van de Minister van Economische Zaken en Klimaat in overleggen met vertegenwoordigers van andere ministeries, de Groningse regio, de directeur Nationaal Coördinator Groningen en andere betrokkenen.*"

148 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Wouters, 26 september 2022.

Het project-Directoraat-Generaal wordt vanaf januari 2019 omgevormd tot een projectdirectie. Het takenpakket verandert daarbij enigszins, omdat de taken rond versterking naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overgaan.[149]

Bij zijn aantreden heeft hij ook gezegd: ik ben ervan en dan wil ik er ook van zijn en over gaan, en dan wil ik ook rechtstreekse contacten met de regio en met de bestuurders in de regio. Dat was voor ons uitgangspunt bij de start.

Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022

Minister Wiebes start rechtstreeks overleg met regiobestuurders
Na een korte inwerkperiode neemt minister Wiebes het voortouw en wil hij rechtstreeks met de regio in overleg over de schadeafhandeling.

Een eigen overleg met de regio, niet een getrapt overleg, zoals dat was voorzien in het meerjarenprogramma zoals dat vanuit de NCG was gemaakt. In het kennismakingsgesprek dat ik had met de cvdK voordat ik aantrad, was ook al benoemd dat dat ook gewenst werd van de kant van de regio. Dat is in het kennismakingsgesprek tussen de cvdK en de minister ook al gelijk gewisseld.

Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022

Ik zag dat er ook overleggen plaats begonnen te vinden tussen in ieder geval de provincie en het ministerie. En zo langzamerhand rol je ergens in. Ik zag een stuk voorbijkomen van de provincie dat ik nooit eerder gezien had, waarin men zei: we moeten het anders gaan doen. Mensen begonnen tegen mij te praten in termen van: jij bent de uitvoeringsorganisatie. Nou ja, zo … Rechtstreekse gesprekken op dit punt ken ik niet. Later wel, maar in die fase heb ik dat stapsgewijs ontdekt.

Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022

149 Ministerie van EZK. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de organisatiestructuur, de rol, taken en verantwoordelijkheden per organisatieonderdeel van het ministerie van Economische zaken en Klimaat ten aanzien van het aardgasdossier en de veranderingen in de tijd, 7 april 2021, p. 11.

Op 6 december 2017 bespreekt minister Wiebes zijn plannen met de regiobestuurders in het Nationaal Bestuurlijk Overleg Groningen. Rond het schadeprotocol wil de minister snel stappen zetten. De bestuurlijke stuurgroep van de NCG blikt op 7 december 2017 op dat overleg terug. Daarbij komt aan de orde welk document het uitgangspunt vormt voor het nieuwe schadeprotocol. De conclusie is dan dat dit het stuk van 18 oktober 2017 van de regio moet zijn.[150] In de vervolggesprekken komt toch het andere schadeprotocol als uitgangspunt naar boven, dat de ambtenaren van provincie en gemeenten namens de bestuurders met de NAM ontwikkeld hadden.[151] Deze gesprekken vinden ambtelijk plaats, met medeweten van de regionale bestuurders. In december 2017 vinden nog meerdere bestuurlijke overleggen plaats tussen regio en Rijk, maar de besluitvorming komt niet op gang. Volgens ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat schuift de provincie de deadline naar achteren in de tijd: "*Indruk is dat ze zich wat verkeken hebben op het proces met de NAM en de ingewikkeldheid van de afgrenzing van de problematiek*."[152] Volgens gedeputeerde Eelco Eikenaar is het de vertegenwoordiger van het ministerie die het conceptprotocol wil gebruiken dat gezamenlijk met de NAM is ontwikkeld.[153]

De minister voert een nieuwe overlegstructuur in om de aanpak van de gevolgen van de aardbevingenproblematiek in Groningen te bespreken; de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds. In dat overleg wil de minister afspraken maken met de regio over een gezamenlijk proces rond schadeprotocol, versterking en toekomstperspectief (zie verder paragraaf 7.5.2). De minister wil tevens een onafhankelijke procesmanager voor de Bestuurlijke Tafel. NCG Alders krijgt die rol niet, de minister beperkt diens rol tot advisering. De Bestuurlijke Tafel start op 8 januari 2018 onder begeleiding van de Boston Consulting Group. De verschillende inhoudelijke expertteams werken aan de deelonderwerpen. De Bestuurlijke Tafel bespreekt vervolgens de uitwerkingen en neemt de besluiten.

7.4.7 Gedachtenvorming over Instituut Mijnbouwschade

CVW verliest rol bij nieuwe schadeafhandeling
Naast een nieuw schadeprotocol is er ook een instantie nodig die de schademeldingen gaat behandelen en beoordelen. De roep om schadeafhandeling onder publieke regie leidt niet onmiddellijk tot de oprichting van een Instituut Mijnbouwschade. De eerste helft van 2017 gaan de gedachten in de richting van een onafhankelijke commissie schadeafhandeling (OCS) waarbij het CVW de uitvoering onder zijn hoede heeft. Het CVW is in de zomer van 2017 nog druk doende met de uitwerking van zijn mogelijke rol als uitvoerder in opdracht of onder aansturing van een op te richten OCS. Het is onduidelijk wanneer de omslag plaatsvindt en het CVW niet langer een rol krijgt bij de schadeafhandeling.

In de loop van 2016 en 2017 veranderen de adviezen van verschillende kanten over de vraag of het CVW nog een rol kan spelen bij de schadeafhandeling. Het advies van KPMG, eerder genoemd in paragraaf 6.4.1 in hoofdstuk 6, beschrijft dat de NAM te dicht op het CVW zit, maar

150 NCG. Verslag overleg bestuurlijke stuurgroep NCG op 7 december 2017.
151 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake gesprek met cvdK Groningen op 21 december, 20 december 2017.
152 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Annotatie Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO), 4 december 2017.
153 Verslag openbaar verhoor van de heer Eikenaar, 26 september 2022.

laten de mogelijkheid open dat het CVW onder andere aansturing wel een uitvoerende taak kan hebben.

In het advies van de Raad van State van 5 april 2017 over het amendement op de Mijnbouwwet over schadeafhandeling, versterking en een grotere rol voor de NCG (zie paragraaf 6.4.4 in hoofdstuk 6) benoemt de Raad van State dat de raad bij de schadeafhandeling geen rol ziet voor het CVW: *"Gezien de omvang van de problematiek en het gebrek aan vertrouwen van burgers en bedrijven in de huidige schadeafhandeling, adviseert de Afdeling het schadefonds in ieder geval een wettelijke basis te geven en onafhankelijk te positioneren. Voorts ligt het voor de hand dat het schadefonds in plaats van het CVW de buitengerechtelijke schadeafhandelingsprocedure uitvoert. Dit betekent dat het schadefonds in ieder geval meldingen van benadeelden in ontvangst neemt en vervolgens een inspectie laat uitvoeren door een onafhankelijke en onpartijdige deskundige of een commissie van deskundigen. De door het schadefonds in te schakelen deskundigen adviseren (het bestuur van het) schadefonds omtrent de op de aanvraag om schadevergoeding te nemen beslissing. Tegen het besluit is bestuursrechtelijke rechtsbescherming mogelijk."*

De commissie-Hammerstein doet op verzoek van de NCG onderzoek naar het schadeprotocol. In het definitieve advies van 13 oktober 2017 geeft de commissie-Hammerstein aan dat de NAM en de Staat de zorgplicht hebben voor een ruimhartige en rechtvaardige schadeafwikkeling. Dat zou ingevuld kunnen worden met een Instituut Mijnbouwschade. De commissie stelt in het advies dat de onafhankelijkheid van het beoogde Instituut Mijnbouwschade (IM) gewaarborgd moet zijn. "*Dat betekent dat leden van het IM worden benoemd op grond van hun kennis en expertise. Zij moeten daarenboven volstrekt onpartijdig zijn. Ook met betrekking tot zijn technische en juridische ondersteuning behoort het IM te voldoen aan eisen van deskundigheid en onpartijdigheid. Dan kan het IM ook de ongelijkheid tussen de NAM en de benadeelden opheffen zonder afbreuk te doen aan de rechten van beide partijen. De inzet van het CVW als secretariaat van het IM is sterk af te raden met het oog op de afhankelijke en partijdige positie die het CVW eerder heeft ingenomen in het afwikkelen van schaden voor NAM.*"[154]

De juridische vorm van het Instituut Mijnbouwschade staat in november 2017 nog niet vast. Zowel een private als een publieke vorm is mogelijk. De voorkeur van het ministerie van Economische Zaken gaat uit naar een publiekrechtelijke inrichting, zoals blijkt uit een nota aan de minister van Economische Zaken en Klimaat van november 2017.[155]

7.4.8 Versterkingsopgave moddert voort

Waar het proces van schadeafhandeling in de periode van mei 2017 tot januari 2018 in een heuse impasse terechtkomt, moddert de aanpak van de versterking voort. In hoofdstuk 6 is beschreven hoe de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) vanaf 2016 de regie voert over de versterkingsoperatie, die uitgevoerd moet worden door het Centrum Veilig Wonen (CVW). In die periode wordt vooral een start gemaakt met het inspecteren van de eerste groep woningen (batch 1.467), waarbij moet worden bekeken of die woningen aan de inmiddels geldende veiligheidsnorm en bouwrichtlijn voldoen. In 2017 wordt duidelijk dat dit niet het geval is.

154 Commissie Hammerstein. Advies over het concept-schadeprotocol, 8 september 2017.
155 Ministerie van EZK. Nota aan de minister van EZK inzake Groningen strategie en planning, 6 november 2017.

Al deze woningen blijken versterking nodig te hebben. Toch komt ook in deze periode de daadwerkelijke versterking van deze woningen niet of nauwelijks op gang.

NCG is ontevreden over de inzet van CVW en de NAM
In 2017 worden de eerste versterkingsadviezen (VA's) verwacht, voor de groep van 1.467 woningen (batch 1.467) die in 2016 zijn geïnspecteerd. Die adviezen laten echter op zich wachten. Vooruitlopend op het delen van de adviezen, vinden in april en mei 2017 bewonersavonden plaats waar in algemene zin een toelichting wordt gegeven op de versterkingsadviezen. Ook wordt hier een planning gepresenteerd voor het verschijnen van de versterkingsadviezen. Uit de tweede kwartaalrapportage van de NCG, van juli 2017, blijkt dat de NCG inmiddels een deel van de versterkingsadviezen (ongeveer duizend) van het CVW heeft ontvangen. De kwaliteit laat volgens de NCG te wensen over: *"Bij een flink aantal VA's bleek dat deze van onvoldoende kwaliteit waren om goede vervolggesprekken te voeren met de eigenaren en huurders. De snelheid waarmee de VA's tot stand moesten komen en de oorspronkelijke vraagspecificatie (vooral technische insteek) hebben hiertoe geleid".* De NCG schrijft in de kwartaalrapportage dat het daarom de versterkingsadviezen opnieuw en op specifieke punten laat toetsen door het CVW. Gevolg hiervan is dat de versterkingsadviezen later dan gepland met bewoners kunnen worden gedeeld.[156]

> *Toen wij beter gingen kijken naar die eerste versterkingsadviezen, waren ze gewoon beneden de maat. Misschien stond er technisch gezien wel wat er zou moeten gebeuren, maar als je aan iemand zou moeten uitleggen wat er echt stond, dan voldeden ze gewoon van geen kanten. Dus we hadden technisch gezien wel de inspecties en de engineering, maar de vertaalslag naar de bewoner van het huis was er niet.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022.*

In een brief aan NAM-directeur Gerald Schotman van 25 juli 2017 zet NCG Hans Alders zijn zorgen uiteen. Hij schrijft dat hij kort daarvoor, op 12 juli 2017, in een gesprek met medewerkers van de NAM heeft aangegeven voorlopig de lopende gesprekken over *NAM op Afstand* op te zullen schorten, onder meer uit onvrede over de versterking. Alders wijst erop dat de oplevering van versterkingsadviezen voor batch 1.467 is vertraagd, en dat de adviezen bovendien '*kwalitatief onder de maat*' zijn. Het doorvoeren van aanpassingen vergt tijd, waardoor veel versterkingsadviezen pas na de zomer van 2017 met bewoners gedeeld kunnen worden. Dit vertraagt de uitvoering van de versterking verder. Ook het aantal uitgevoerde inspecties blijft volgens de NCG achter bij de doelstellingen (1.726 inspecties in de eerste helft van 2017, in plaats van 2.944). Alders schrijft aan Schotman zich *"ernstig zorgen te maken over een adequate uitvoering door CVW".* In een extra ingelast strategisch overleg hebben het CVW en de NCG de problemen besproken en zijn nieuwe afspraken gemaakt. Zo is afgesproken dat de 1.467 versterkingsadviezen allemaal uiterlijk 1 september 2017 geleverd moeten worden, en er in 2017 in totaal 2.700 versterkingsadviezen worden geleverd. Hoewel Alders waardering

156 NCG (24 juli 2017). p. 12.

uitspreekt voor de inspanningen van het CVW in de afgelopen weken, inclusief de bijdrage die de NAM daaraan heeft geleverd, zegt hij niet gerust te zijn op een goede afloop.

Een tweede zorgpunt dat Alders aanhaalt in zijn brief aan Schotman, betreft de 'kaderstelling' voor de versterkingsoperatie. Hij noemt het voor de voortgang van de versterking essentieel dat invulling wordt gegeven aan het concept van *NAM op Afstand* (NoA), maar stelt dat het tot op heden niet is gelukt de kaders daarvoor met elkaar vast te leggen. Hoewel de NAM stelt dat het CVW op afstand van de NAM opereert, constateert Alders dat dit in de praktijk niet het geval is. Hij wijst erop dat de NAM in verschillende lopende zaken, zonder overleg, heeft ingegrepen en dat eerder vastgestelde kaders opnieuw ter discussie worden gesteld. Alders schrijft dat het niet nakomen van afspraken die de verschillende partijen met elkaar hebben gemaakt in het omvangrijke versterkingsprogramma, bijdraagt aan een vertrouwensbreuk met bewoners. Tot zijn teleurstelling moet hij constateren dat gewekte verwachtingen nu niet worden waargemaakt en afspraken niet worden nageleefd. Hij is er niet van overtuigd dat de juiste randvoorwaarden vervuld zijn om dit in de toekomst anders te doen. Het nu boeken van resultaten en vaststellen van kaders is nodig voordat de gesprekken in het kader van NoA hervat kunnen worden, zo besluit Alders zijn brief.[157]

De NAM belooft verbeteringen

Op 2 augustus 2017 volgt een reactie van NAM-directeur Schotman op de brief van Alders. Hij erkent dat de versterkingsopgave alle partijen (de NAM, het CVW en de NCG) voor grote uitdagingen stelt en deelt de zorgen van de NCG over de voortgang. In de brief gaat Schotman nader in op de stappen die door zowel de NAM als het CVW gezet worden om tot verbetering te komen. Zo heeft de NAM het CVW gevraagd verbeterplannen te maken en herinnert zij het CVW eraan dat de door de NCG genoemde doelstellingen absoluut gehaald moeten worden. Schotman schrijft dat de NAM het CVW zal blijven steunen bij het realiseren van de afspraken en de voortgang strak zal volgen. Na gesprekken tussen de NAM en het CVW over kortetermijnmaatregelen heeft Arcadis toegezegd extra capaciteit voor engineering en projectmanagement binnen het CVW beschikbaar te maken. Ook wijst Schotman op een project ten behoeve van het ontwikkelen "*van een gestandaardiseerde manier van werken, die het CVW in staat moet stellen volgens een robuust kwaliteitssysteem versterkingsadviezen op een verbeterde en snellere manier te kunnen uitbrengen, in lijn met de eisen van de NPR*". Schotman sluit zijn brief af met de opmerking dat strakke samenwerking tussen alle partijen vereist is om de problemen gezamenlijk en met gedeelde verantwoordelijkheid aan te pakken. De NAM blijft bereid zich daarvoor in te zetten, schrijft Schotman.[158]

Minister Kamp is bezorgd over voortgang

De zorgen over de voortgang bereiken ook de minister van Economische Zaken. Op 11 juli 2017 ontvangt hij een conceptvoortgangsrapportage van de NCG. In de bijgevoegde ambtelijke nota schrijven zijn ambtenaren dat in het tweede kwartaal van 2018 acht woningen zijn versterkt, en dat van de eerste duizend opgeleverde versterkingsadviezen een groot gedeelte kwalitatief

157 NCG. Brief aan NAM directeur Schotman inzake zorguiting inzake adequate uitvoering versterkingsopgave, 25 juli 2017.
158 NAM. Brief aan NCG Alders inzake adequate uitvoering versterkingsopgave, 2 augustus 2017.

onvoldoende blijkt te zijn. Duidelijk is dat de minister schrikt van de voortgang. Bovenaan de nota schrijft hij: *"Q2 8 woningen versterkt! Dit wil ik met de NCG bespreken!"*[159]

Dat gesprek vindt plaats op 29 augustus 2017. In dat gesprek uit de minister zijn twijfels over de vraag of het CVW wel in staat gesteld kan worden om alle afspraken met betrekking tot inspecties, doorrekeningen en versterkingsadviezen na te komen. Ook de ambtelijke top bemoeit zich nadien actief met de gesprekken die gaande zijn tussen de NAM, het CVW en de NCG, zo blijkt uit een ambtelijke nota van 6 september 2017.[160] De opgelopen vertraging in de versterkingsaanpak deelt de minister vervolgens, samen met de tweede kwartaalrapportage van de NCG, op 19 september 2017 in een brief met de Tweede Kamer. De minister merkt op: *"Dit vind ik zorgelijk met het oog op de ambitie om 5.000 woningen per jaar te inspecteren, door te rekenen en er versterkingsadviezen voor op te stellen. De NCG heeft op mijn verzoek de afgelopen tijd gesprekken gevoerd met CVW en NAM om tot verbeteringen te komen en de effecten van de opgelopen achterstand zo klein mogelijk te houden".*[161]

Uit de vierde kwartaalrapportage over 2017 blijkt dat er stappen worden gezet in de inspecties en het opleveren van versterkingsadviezen, maar dat de daadwerkelijke uitvoering van versterkingsmaatregelen nog zeer beperkt blijft. De kwartaalrapportage toont dat de conceptversterkingsadviezen voor batch 1.467 eind 2017 wel gereed zijn, en dat deze conceptadviezen voor de jaarwisseling met bewoners zijn besproken. Omdat eind december ook de nieuwe kaders voor de versterking zijn vastgesteld, kunnen daarom in 2018 de gesprekken met bewoners volgen om tot daadwerkelijke uitvoering te komen. Bij een deel van de te versterken woningen in Appingedam is inmiddels gestart met de uitvoering. Voor een tweede groep te versterken woningen (1.588 in totaal, in Appingedam, Delfzijl en Ten Boer) zijn de conceptversterkingsadviezen door het CVW aangeleverd bij de NCG. Na beoordeling door de NCG en toetsing door een externe validatiecommissie kunnen ook die adviezen met bewoners worden gedeeld. Verder zijn er volgens de rapportage in 2018 5.056 inspecties uitgevoerd en circa 80 woningen daadwerkelijk versterkt.[162]

> *Organisatorisch gezien was het een geweldig complexe uitdaging, te complex voor ons, te complex voor ons allen.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

Nieuwe kaders voor de versterking
Gedeputeerde Eikenaar stelt op 14 september 2017 in een vergadering van de bestuurlijke stuurgroep van de NCG dat het gebrek aan concrete resultaten in dat jaar reden is om aan te dringen op een fundamentele structuurdiscussie met het Rijk over de versterkingsoperatie.[163]

159 NCG. Nota aan minister Kamp inzake concept kwartaalrapportage NCG, 11 juli 2017.
160 Ministerie van EZ. Nota aan minister Kamp inzake Brief TK: kwartaalrapportage NCG en stand van zaken schade-afhandeling en versterking, 6 september 2017.
161 Kamerstuk II, 2017/18, 33529, nr. 383.
162 NCG (6 februari 2018), pp. 14-16.
163 NCG. Verslag overleg bestuurlijke stuurgroep op 14 september 2017.

De regionale bestuurders en de NCG delen deze opvatting. Ook de NAM wenst een structuurdiscussie: over dit onderwerp vinden al gesprekken plaats in het kader van *NAM op Afstand*. Tegelijkertijd loopt echter de kabinetsformatie, en bestaat bij bestuurders ook de behoefte om met de nieuwe minister en aan de hand van een nieuw regeerakkoord te spreken over het volgende meerjarenplan van de NCG voor de versterking.

> *Als ik van één ding spijt heb, is het dat ik te lang getolereerd heb dat de NAM als een soort semioverheid de hele tijd heeft in gestaan tussen de burger, de gedupeerden, de mensen die echt schade hadden en snelheid wilden en echt kwaliteit wilden, en de overheid. Daar moesten we tussenuit.*
>
> *Openbaar verhoor Gerald Schotman, 7 september 2022*

De gesprekken over fundamentele herijking van de versterking hangen nauw samen met gesprekken die, aan andere tafels, tussen de Staat en oliemaatschappijen worden gevoerd. Deze gesprekken gaan over de herziening van afspraken binnen het gasgebouw (zie paragraaf 7.3.1). Nieuwe afspraken over de verantwoordelijkheden in de versterking laten daardoor nog op zich wachten. Daarbij is ook het wachten op het nieuwe kabinet. Maar de gesprekken over de kaders van de versterking tussen de NCG, de NAM en het ministerie gaan in het najaar van 2017 wel verder. Dit gebeurt met het oog op de lopende opnames en beoordelingen van gebouwen. Men wil afspraken maken over de uitvoering in 2018.

Deze gesprekken om tot kaders voor de versterking te komen verlopen moeizaam, zo blijkt uit verschillende mailwisselingen tussen de NCG, de NAM en het ministerie van Economische Zaken. Het vertrouwen tussen de partijen lijkt daarbij ver te zoeken. De NCG maakt zich zorgen dat het CVW onvoldoende is toegerust voor de taak waar het voor staat, en wil volgens het ministerie van EZ onder de huidige omstandigheden de verantwoordelijkheid voor aansturing van het CVW niet van NAM overnemen, terwijl dit een belangrijk uitgangspunt is van de '*Nam op Afstand'*-gesprekken.[164]

Ook op andere punten verschillen de opvattingen van de NCG en de NAM. In augustus 2017 kaart de NCG bij het ministerie van Economische Zaken aan dat de NAM in de gesprekken herhaaldelijk voorstellen doet die in strijd zijn met afspraken die al in het meerjarenplan van de NCG zijn vastgelegd. Hij hekelt deze opstelling waarbij eerder gemaakte afspraken telkens ter discussie worden gesteld.[165] En voor de NAM is juist snelle actualisatie van de Nederlandse Praktijkrichtlijn (NPR) een belangrijk punt, zo bepleit de NAM in een brief van 4 oktober 2017 aan de NCG.[166] In een interne mailwisseling tussen ambtenaren van Economische Zaken beschrijven zij de gesprekken tussen de NAM en de NCG als moeizaam. Hoewel de partijen stellen er rond de kaders voor versterking bijna uit te zijn, merken de ambtenaren weinig

164 Ministerie van EZ. Mailwisseling, 18-19 juli 2017. Onderwerp: RE: Voor telefoontje met NCG: Korte terugkoppeling telefonische afspraak DG ETM met NAM.

165 Mailwisseling NCG en ministerie van Economische Zaken. 23 augustus 2017. Onderwerp: [geen onderwerp].

166 NAM. Brief aan NCG Alders inzake actualiseren NPR. 4 oktober 2017.

eensgezindheid. Voor de NAM is belangrijk dat de tijd tussen engineering en uitvoering kort is, of dat er afspraken worden gemaakt over tijdige aanpassing van de NPR als daar aanleiding voor is, of over tussentijdse aanpassing als er te veel tijd overheen gaat. De NCG wil daar niet aan, zo constateren de ambtenaren. Het ministerie van Economische Zaken stuurt er in die discussie op aan dat álle partijen belang hebben bij een zo kort mogelijke doorlooptijd en stelt een termijn voor van bijvoorbeeld maximaal één jaar.[167]

Uiteindelijk bereiken de partijen overeenstemming en lukt het om een volgende stap te zetten in de overheveling van taken en bevoegdheden van de NAM naar de NCG, waardoor de NCG ook de regie krijgt op de operationele aansturing van het CVW. In het document *Kaders uitvoering versterking* (zie tekstkader 7.8) staan de gemaakte afspraken.

Tekstkader 7.8 Kaders uitvoering versterking (2017)

De kaders voor de uitvoering van de versterking die de NAM en de NCG afspreken, hebben betrekking op doelstelling, rolverdeling, financiële kaders, het toepassen van alternatieven en verantwoordelijkheden. Het document beslaat dertien pagina's met uitgewerkte afspraken. Kern van het kader is het vergroten van de handelingsruimte van de NCG ten opzichte van het CVW, zodat de NCG zonder tussenkomst van de NAM afwegingen kan maken en beslissingen kan nemen over de versterking. Het zogenoemde afwegingskader is van toepassing op de volgende onderdelen van het versterkingsprogramma van de NCG: het inspectieprogramma van 2016 en de daaruit volgende versterkingsadviezen, het inspectieprogramma voor 2017 tot en met 2019, de projecten *Eigen Initiatief* en *Versterken op Bestelling*.

Een belangrijke afspraak in het afwegingskader betreft de toepassing van de Nationale Praktijk Richtlijn (NPR). Bij aanvang van de inspecties geldt de op dat moment meest recente groene of witte versie van de NPR als uitgangspunt.
Op de inspecties die hebben plaatsgevonden in 2016 en het eerste halfjaar van 2017, is de NPR 9998:2015 van toepassing. Voor inspecties vanaf 1 juli 2017 (dus inspecties in het tweede en derde kwartaal van 2017) is de NPR 9998:2017 van toepassing. Daarnaast zijn er twee ijkmomenten (1 juli en 1 januari), waarop de NCG zal bezien *"of het zinvol en mogelijk is die nieuwste inzichten te betrekken bij versterkingsadviezen die dan nog niet definitief zijn".* Ook wanneer er meer dan een jaar vertraging ontstaat of verwacht wordt tussen het moment van oplevering van het versterkingsadvies en de start van de uitvoering, zal de NCG bezien of toepassing van nieuwste inzichten zinvol en mogelijk is. Zwaarwegende belangen daarbij zijn de veiligheid van de bewoners, naleving van eventueel reeds gemaakte afspraken met bewoners, overlast voor de bewoners,

167 Ministerie van EZ. Mailwisseling. 19 oktober 2017. Onderwerp: Groningen | gasgebouw, NOA en regio.

voortgang van de versterkingsoperatie en efficiënte inzet van de inspectie- en engineeringscapaciteit. Jaarlijks geeft de NCG opdracht aan het KNMI om te bezien of de seismische hazard-kaart (vaak aangeduid als de 'contourenkaart') aangepast moet worden en wordt de NEN gevraagd of er reden is de normering (NPR) te actualiseren.[168]

Het overeengekomen afwegingskader wordt als bijlage bij de Meerjarenprogrammabrief van de NCG openbaar gemaakt. In het Nationaal Bestuurlijk Overleg van 6 december 2017 stemmen de minister en regionale bestuurders in met deze afspraken, waarna ze op 22 december 2017 samen met de Meerjarenprogrammabrief door de minister naar de Tweede Kamer worden gestuurd.[169]

Afspraken in Meerjarenprogrammabrief van de NCG
In het Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO) van 6 december 2017 ligt vervolgens een Meerjarenprogrammabrief van de NCG voor, inclusief twaalf beslispunten die volgens de NCG noodzakelijk zijn voor de voortgang van de versterking op korte termijn. In de vergadering stemmen de regionale bestuurders en minister van Economische Zaken in met de beslispunten. Daarmee is de Meerjarenprogrammabrief voor het eerste kwartaal van 2018 vastgesteld. Wel wijst de minister van Economische Zaken erop dat toekomstige gesprekken over het anders aanpakken van de versterking nog wel tot aanpassing zou kunnen leiden.[170]

Een dag later, op 7 december 2017, stuurt de NCG de definitieve Meerjarenprogrammabrief naar de bestuurlijke stuurgroep als de maatschappelijke stuurgroep van de NCG. Normaal gesproken had dat een nieuwe actualisatie van het Meerjarenprogramma moeten zijn, maar dat is dit jaar niet gelukt. De NCG wijst erop dat er nog te veel onduidelijkheden zijn om tot '*gedragen besluitvorming*' tussen alle partijen te komen. Ook de lange kabinetsformatie heeft daar een rol in gespeeld. Bovendien is er recent een nieuwe minister van Economische Zaken aangetreden (Eric Wiebes) die te kennen heeft gegeven dat hij zich eerst in het dossier wil verdiepen, voordat hij nieuwe afspraken wil maken voor de lange termijn. Omdat het nodig is dat de versterkingsoperatie ondertussen doorgaat, zijn over een aantal zaken inhoudelijke besluiten nodig, zo schrijft de NCG. Hij doelt dan met name op de versterking van de eerste circa 3.000 woningen en de inspecties die in het eerste kwartaal van 2018 moeten plaatsvinden.

Alders constateert dat een deel van de bewoners van de 1.467 woningen die al in 2016 geïnspecteerd zijn, inmiddels meer dan een jaar wacht op de versterkingsadviezen van hun woning. *"Deze mensen kunnen we niet nog langer in onzekerheid laten zitten",* schrijft de NCG. Uiterlijk 22 december 2017 moeten zij geïnformeerd zijn over wat ervoor nodig is om hun

168 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 403.
169 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 403.
170 NCG. Verslag van het Nationaal Bestuurlijk Overleg op 6 december 2017.

huis veilig te maken. Voor het eerste kwartaal staan nog eens gesprekken met bewoners van 1.600 in 2017 geïnspecteerde woningen op de planning. Die gesprekken gaan ook over het versterkingsadvies. Bovendien staan er 1.250 nieuwe inspecties gepland. Om geen verdere vertraging op te lopen, is voor deze onderdelen akkoord nodig van de betrokken partijen. In de brief noemt de NCG vervolgens twaalf afspraken waar in het Nationaal Bestuurlijk Overleg van 6 december 2017 akkoord voor is gegeven. Het betreft onder meer de afspraak dat de hiervoor genoemde *Kaders uitvoering versterking* van toepassing zijn op de uitvoering van 2016 (1.467 woningen), de uitvoering van 2017 (1.600 woningen, die overigens bekend komen te staan als 'batch 1.588') en op de 1.250 woningen die in het eerste kwartaal van 2018 geïnspecteerd moeten worden. Over de toepassing van de NPR wordt gemeld dat op alle gebouwen uit de inspectieprogramma's van voor 1 juli 2017 de NPR 9998:2015 van toepassing is. Gebouwen uit de inspectieprogramma's na 1 juli 2017 worden getoetst aan de inmiddels geactualiseerde NPR 9998:2017. Hier komt een uitzondering bij voor twee gebieden (een nieuwbouwwijk in Ten Post en enkele gebouwen in Woltersum), waar getoetst zal worden aan de NPR 9998:2017.[171]

Minister Wiebes bij aantreden geconfronteerd met disfunctionerende versterkingsoperatie
In het regeerakkoord is, in lijn met de lopende gesprekken, de ambitie opgenomen dat de NAM op afstand zal worden gezet van de schadeafhandeling en versterking.[172] In het verdiepingsdossier over Groningen wordt de nieuwe minister ook bijgepraat over het trage verloop van de versterkingsoperatie.[173]

Het is de minister Wiebes al snel duidelijk dat drastische veranderingen noodzakelijk zijn. Bij een eerste werkbezoek aan de regio, in november 2017, spreekt hij over '*overheidsfalen van on-Nederlandse proporties'* en stelt hij snel met de provinciale en regionale bestuurders en de Nationaal Coördinator Groningen om tafel te willen om tot nieuwe afspraken en een toekomstvisie te komen.[174]

> *De opgave die we onszelf gesteld hadden, bleek gewoon onhaalbaar. Daardoor waren er ten aanzien van het tempo bij allerlei mensen verwachtingen gewekt die helemaal niet haalbaar waren. Ook mijn eigen analyse was dat deze opgave onhaalbaar was.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

In het Nationaal Bestuurlijk Overleg tussen de minister en de regionale bestuurders van 6 december 2017 stelt de minister eveneens vast dat momenteel rond de versterking niet wordt bereikt wat de overheden redelijkerwijs aan de Groningers verplicht zijn. Hij stelt dat een stevige, programmatische aanpak noodzakelijk is en dat de NAM snel op afstand van de aanpak moet komen te staan.

171 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 403.
172 Rijksoverheid (10 oktober 2017).
173 Ministerie van EZ. Verdiepingsdossier Groningen. 27 oktober 2017.
174 RTV Noord (22 november 2017).

7.5 De regio en inwoners: iedereen in de wacht

In de periode tussen mei 2017 en januari 2018 gebeurt er relatief weinig. Iedereen is in afwachting van een nieuw schadeprotocol en de versterkingsoperatie wil niet vlotten. Wel komt er in 2017 meer aandacht voor het behoud van het cultureel erfgoed van de provincie Groningen. Het kabinet-Rutte II is demissionair sinds de verkiezingen op 15 maart 2017. Toch is het ook de periode om aandacht te vragen voor de aardbevingsproblematiek, zodat een nieuw kabinet kan besluiten tot een andere aanpak. Dit gebeurt op verschillende manieren. De vorming van een nieuw kabinet in oktober 2017 zorgt voor een nieuwe start, met een nieuwe minister die een andere aanpak kiest.

7.5.1 Meer aandacht voor effecten nodig

Oproep van Ombudsman: neem Groningers serieus

De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman maken zich grote zorgen over de situatie in Groningen. Op 5 april 2017 richten zij zich tot het nieuwe kabinet met de oproep '*Stop met bouwen op wantrouwen en neem Groningers serieus*'. In gesprekken met inwoners in het Groninger gaswinningsgebied hoorden zij hoezeer de inwoners zich in de steek gelaten voelen. "*Mensen ervaren de regie over hun eigen leven kwijt te zijn. Ze hebben geen grip meer op de veiligheid in hun eigen huis, dorp en het gebied waarin ze wonen; kunnen niet voor een andere baan kiezen omdat hun huis onverkoopbaar blijkt of maken zich zorgen over de veiligheid van hun kinderen. Mensen geven aan dat zij zich aan de kant voelen staan, als het gaat om het afhandelen van de schade aan hun huis en de manier waarop daarmee wordt omgegaan*." De Ombudsman beschrijft wat van de overheid mag worden verwacht rond herstel van vertrouwen, de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, de veiligheid van inwoners, schadevergoeding en herstel, transparantie en maatwerk. De Kinderombudsman kondigt aan nader onderzoek te gaan doen naar de effecten voor kinderen.[175]

Minister-president Rutte onder de indruk na werkbezoek

Gedurende het formatieproces bezoekt premier Rutte op 16 juni 2017 het aardbevingsgebied. Hij brengt een bezoek aan de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) in Appingedam, spreekt in Loppersum gedupeerden bij hen thuis en gaat op bezoek bij twee basisscholen.[176] Op het provinciehuis ontvangt hij de petitie '*Laat Groningen niet zakken*' uit handen van Freek de Jonge, om vervolgens te spreken met bestuurders en wederom met gedupeerden. Buiten het kantoor van de NCG protesteren gedupeerden en Rutte neemt uitgebreid de tijd om met hen in gesprek te gaan, maar geeft aan geen toezeggingen te kunnen doen. Volgens hem liggen de plannen voor een betere schadeafhandeling en de versterking van woningen klaar en moet de overheid zich richten op uitvoeren.[177] Wel geeft hij aan dat er te lang een bestuurlijke spaghetti is geweest, waaraan hij een einde wil maken. "*Mijn beleving is: wij zijn bezig de NAM op afstand te plaatsen en willen snelheid aanbrengen in het proces van schadeherstel en de versterking van huizen. Maar er liggen nog enorme problemen*".[178]

175 Nationale ombudsman en Kinderombudsman (5 april 2017).
176 Braakman, T. (15 juni 2017).
177 Eemskrant (17 juni 2017).
178 Flinker, M. (16 juni 2017).

Ik heb toen mensen buiten het kantoor van de NCG gesproken in Appingedam, die echt letterlijk ten einde raad waren.

Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022

In het openbaar verhoor geeft premier Rutte aan dat hij het bezoek aan Appingedam nog scherp voor ogen heeft omdat daar pas echt bij hem 'in buik en hart' doordringt in welke complexe situatie de gedupeerden zich bevinden: "*Dat was een verschrikkelijk bezoek. […] Dit bezoek staat bij mij in de top twee van momenten […] waarop ik me realiseerde, door er zelf te zijn en zelf mensen in de ogen te kijken, wat een ongelofelijke hoop pijn er is, maar ook hoe complex het is*". Rutte vervolgt: "*verschrikkelijke paniek in de ogen van mensen die zeggen: we raken totaal de controle over ons leven kwijt. […] Dat ging vooral over een stuk versterkingsoperatie daar in Appingedam. Je realiseert je dan dat als je een rij van vijf huizen hebt, er niet een huis hetzelfde is. Het huis misschien wel, maar niet de mensen die er wonen en de situaties, wisselwoningen en de hele complexiteit ook daarvan. Toen dacht ik, pfff… Dat was echt voor mij een belangrijk bezoek*".[179]

Pleidooi commissaris van de Koning om gaswinning niet te snel af te bouwen
Commissaris van de Koning in Groningen René Paas begeleidt Rutte tijdens het bezoek. Op 28 juni 2017 stuurt hij hem per mail een '*follow-up*' van het werkbezoek aan Groningen, waarin hij aangeeft: *"Ik vond het indrukwekkende gesprekken, tijdens je bezoek aan Groningen. Je maakte op mij indruk doordat je mensen met nare ervaringen je onverdeelde aandacht gaf. Ik kreeg er zelf ook vertrouwen in dat je je persoonlijk wilt inzetten voor verbetering. Dat is nodig en niet eenvoudig. En ik wil dat je weet dat je op ons kunt rekenen*". Uit de mail blijkt dat Paas het voorstel voor de Groningenwet waar het ministerie van Economische Zaken aan werkt nog niet kent. De regio is hierbij volgens hem door het ministerie niet betrokken: *"Dat past helaas in een patroon waarin er veel wordt bedacht zonder de directe inbreng van Groninger bestuurders. En dat is gevaarlijk, want het kweekt stuurlui aan wal. De kolossale opgave raakt de kern van het werk van gemeenten en provincie. […] En ik heb er vertrouwen in dat zo'n verantwoordelijke rol voor gemeente- en provinciebestuurders leidt tot meer draagvlak en een snellere acceptatie. Ik vind dit een cruciaal onderwerp en ik vind het belangrijk dat we betrokken worden bij de vormgeving ervan"*.

Daarnaast herhaalt Paas in zijn mail aan Rutte de boodschap uit een eerdere mail. Belangrijk is volgens hem om te bedenken: "*Nederland, maar ook Groningen is niet gediend met een pijlsnelle afbouw naar nul. Dat bepleiten wij ook niet. Wel een ambitieus afbouwplan, geen sluiting. De NAM en haar moeders zijn ongerust over de grilligheid van het rijk. Maar voorspelbare verlaging (gecombineerd met een verstandige herziening van de verdeelsleutels in het gasgebouw) stuit op minder weerstand*".

179 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

> *Tot het moment dat er ineens een besluit lag van het kabinet, maar dat was iets verderop in de tijd, ging iedereen ervan uit, ook in Groningen, dat gaswinning op enig niveau een constante zou zijn, dat er altijd wel gas gewonnen zou blijven worden.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Vervolgens gaat hij in op het belang van een nieuw schadeprotocol, dat volgens hem '*de goede kant*' op gaat, maar waarbij het Rijk in zijn ogen de '*lastigste partij*' is. Rutte heeft in zijn ogen tijdens de gesprekken gehoord dat dit het '*beeldbepalende probleem*' is. Het derde punt dat hij maakt is dat er perspectief en '*nationale consensus*' moet komen voor de provincie: "*In de provincie met de hoogste werkloosheidscijfers van het land is essentieel dat we perspectief bieden. Dat kan via de versterkingsoperatie (die natuurlijk ook veel werk met zich meebrengt), maar dat kan ook doordat Nederland grootschalig investeert in nieuwe energie in de provincie die er het meest geschikt voor is. De afbouw van de Groninger aardgaswinning moet gepaard gaan met een stevige versnelling van echt nieuwe verdienmodellen in onze provincie. Daarvoor bestaan goede mogelijkheden".*[180]

Kinderombudsman vraagt aandacht voor de effecten van aardbevingen op kinderen
De gevolgen die de voortdurende aardbevingen met de daaruit voortvloeiende schade en veiligheidsrisico's op de inwoners hebben, komen steeds duidelijker naar voren. De onderzoeken die Gronings Perspectief sinds 2016 doet (zie themahoofdstuk I en paragraaf 6.5.3 in hoofdstuk 6) richten zich op inwoners vanaf 16 jaar en niet op kinderen en jongeren. De Kinderombudsman constateert dat er geen kennis is over de effecten op kinderen. Daarom doet zij in 2017 zelf onderzoek. De resultaten worden op 18 oktober 2017 gepubliceerd in het rapport *Vaste grond gezocht*.[181]

De conclusies van de Kinderombudsman luiden dat er "*op alle fronten en bij alle betrokken partijen te weinig aandacht is voor kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied",* dat er "*geen eenduidige op kinderen en jongeren gerichte visie en aanpak in beleid, hulpverlening en wetenschappelijk onderzoek"* is en dat de informatievoorziening over de aardgaswinning en de consequenties hiervan *"vrijwel uitsluitend toegespitst op volwassenen*" zijn. Bij de aanbevelingen gaat de Kinderombudsman in op de manieren om de situatie van kinderen en jongeren in het aardbevingsgebied te verbeteren. *"Zo moeten hun belangen in alle beslissingen over gaswinning, herstel, versterking en de ontwikkeling van de regio worden meegewogen, moet de informatievoorziening toegesneden zijn op hun behoeften en moet de onzekerheid en overlast door verhuizingen zoveel mogelijk beperkt worden."*[182]

180 Ministerie van AZ. Mailbericht, 28 juni 2017, 14:44 uur. Onderwerp: Follow up werkbezoek MP Rutte aan Groningen d.d. 16 juni 2017.
181 Kinderombudsman (18 oktober 2017).
182 Kinderombudsman (21 juni 2018).

In eerste instantie zochten we naar relaties met de ernst van de bevingen. Was het complex? Wat doet het dan met kinderen? Pas heel veel later realiseerde ik me dat dat niet de connectie was. De connectie was veel meer: wat heeft dit in het gezin teweeggebracht? Wat heeft het met de ouders gedaan? Wat heeft het met de veiligheid thuis gedaan? Hoeveel stress is er geweest?

Openbaar verhoor Margrite Kalverboer, 14 oktober 2022

Gemeenten bezorgd om inwoners
De effecten op de inwoners staan ook bij de zogenoemde aardbevingsgemeenten op het netvlies. Het gemeentebestuur van Appingedam verwoordt op 21 november 2017 in een reactie op het Meerjarenprogramma 2018-2022 aan de Nationaal Coördinator Groningen hoezeer de inwoners belast worden door onzekerheid rond schade en versterking: "*De gevolgen van de gaswinning hebben namelijk een niet te onderschatten invloed op het leven van de inwoners van Noord-Groningen. Wanneer we onze blik hierbij richten op de inwoners van de gemeente Appingedam wordt steeds duidelijk dat het hierbij verder gaat dan de gevoelens over afhandeling van schademeldingen. Daarmee is een onderwerp aangesneden dat in uw brief zijdelings aan de orde komt, maar voor een overgroot deel van de gedupeerden dagelijks (toenemende) frustratie geeft.*

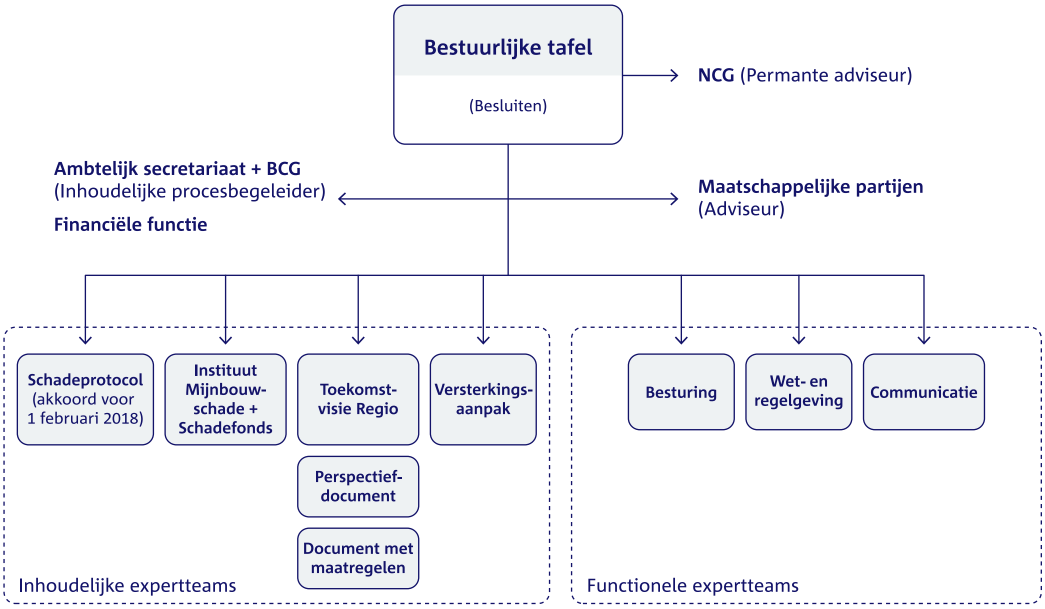
De onzekerheid over het toekomstperspectief van woonhuizen als zijnde het vermogen van inwoners enerzijds en de onzekerheid over woonhuizen als zijnde een thuis anderzijds, zaaien gevoelens van twijfel en ongerustheid. Daarbij zien wij de toename van tijd tussen het moment van inspecteren van woningen en het (kwalitatief goed) uitvoeren van daadwerkelijke versterkingsmaatregelen aan diezelfde woningen als grootste bedreiging voor de komende periode. Dat de partijen die gezamenlijk werken aan het wegnemen van deze gevoelens en bedreigingen er op dit moment nog onvoldoende in slagen dit te doen, stemt ons verdrietig. […] de inwoners van de gemeente Appingedam bevinden zich nadrukkelijk in de frontlinie. Een positie waarin een grote vraag naar duidelijkheid en handelingsperspectief geldt. […] De inwoners van het gebied hebben immers niet gevraagd om de situatie waarin zij zich op dit moment bevinden. Een situatie die zorgt voor druk op het welbevinden van moeders, vaders en kinderen. Helaas worden de gevolgen van deze druk in toenemende mate zichtbaar bij onze inwoners: er zijn gevallen waarin er sprake is van 'de druppel'. In andere gevallen is de versterkingsopgave de reden voor het uit balans raken: extra ondersteuning is van het allergrootste belang."[183]

7.5.2 Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds

Bestuurlijke tafel van start
Vanaf begin januari 2018 zijn gemeenten en provincie in rechtstreeks bestuurlijk overleg met de minister van EZK over het gaswinningsdossier met als permanent adviserende leden de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en de maatschappelijke organisaties Groninger Bodem Beweging (GBB) en Groninger Gasberaad. Dit overleg betreft de eerdergenoemde bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds. Besluitvorming over het schadeprotocol, het Instituut

183 Gemeente Appingedam. Brief aan NCG Alders inzake Meerjarenprogramma 2018-2022, 27 november 2017.

Mijnbouwschade en een schadefonds, de versterkingsaanpak en de toekomstvisie voor de regio vindt aan deze bestuurlijke tafel plaats. Een aantal expertteams legt voorstellen en opties voor aan de bestuurlijke tafel. Een van de eerste resultaten is een onafhankelijke, publiekelijke schadeafhandeling. De Boston Consulting Group (BCG) begeleidt het overlegproces.[184] Hiermee kiest de minister dus nadrukkelijk voor een nieuwe, andere overlegstructuur naast de al bestaande overlegstructuren tussen Rijk, regio en NCG dat onderdeel is van het werkproces van de NCG (het Nationaal Bestuurlijk Overleg). Dit Nationaal Bestuurlijk Overleg waarin regiobestuurders met Rijk in een formeel overleg bijeenkomen, blijft wel bestaan, evenals de bestuurlijke stuurgroep en maatschappelijke stuurgroep van de NCG.



Figuur 7.5 Organogram bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds[185]

7.5.3 Waardevermeerderingsregeling

De commissie-Meijer komt in 2013 met het voorstel voor de waardevermeerdering van de woningen van gedupeerden van aardbevingsschade (zie paragraaf 5.5.2 in hoofdstuk 5). Dit voorstel van waardevermeerdering is overgenomen in het bestuursakkoord van 2014 en in eerste instantie uitgewerkt als een tijdelijke regeling waardevermeerdering, waaraan de NAM in totaal 135 miljoen heeft bijgedragen. Deze tijdelijke regeling is in 2017 overgenomen door de overheid en uitgewerkt in de *subsidie waardevermeerdering* die vanaf 2017 is ingevoerd. De subsidieregeling is inmiddels verlengd tot 1 juni 2023.[186] Binnen een begrensd gebied en bij een schade van minimaal €1.000 kunnen mensen een beroep doen op de regeling om hiermee verduurzamende maatregelen te financieren. In de praktijk gebruiken veel huishoudens de

184 Boston Consulting Group. Groningenagenda bovengronds – kick-off expertteams, 19 januari 2018.
185 Boston Consulting Group. Groningenagenda bovengronds – kick-off expertteams, 19 januari 2018.
186 Na deze datum geldt de regeling enkel nog voor inwoners die meer dan een jaar moeten wachten op een schadebesluit van het IMG.

subsidie om isolerende maatregelen te nemen of zonnepanelen op hun dak te leggen. Maarten Camps, secretaris-generaal op het ministerie van Economische Zaken, geeft in zijn openbaar verhoor aan dat op het ministerie van EZ de vrees bestond dat er een '*perverse prikkel*' uit zou gaan van de regeling: *"De zorg was dat mensen schade zouden melden, dan een relatief kleine schade van €1.000 zouden hebben en dat pakket van €4.000 zouden krijgen, terwijl we dat geld bedoeld hadden voor mensen die serieus schade hadden van aardbevingen en daar dan deze compensatie voor konden krijgen".*[187]

> *Nou is de vraag: wat is "serieus"? Daarom was er de grens van €1.000. Dat was de grens. [...] Die €4.000 maakte het voor mensen aantrekkelijker om dat traject in te gaan. Dat is waar het over ging.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022*

7.5.4 Behoud van Gronings cultureel erfgoed

Schadeherstel en versterking monumenten lastig
Een specifieke categorie gebouwen betreft de monumenten, waaronder monumentale kerken en boerderijen. Uiteraard zijn er meer categorieën, zoals monumentale woningen, kastelen en industrieel erfgoed. Groningers zijn trots op de cultuurhistorie en het cultureel erfgoed van de provincie. Zowel in stad als ommeland maken de gebouwen een gewaardeerd en kenmerkend onderdeel uit van het landschap (dorpsgezichten, boerenerven, wierdedorpen, slaperdijken, lintbebouwing op kreekruggen).

Ook monumenten ondervinden bijvoorbeeld potentieel schade en moeten indien nodig versterkt worden. Dit kost niet alleen veel geld, maar versterking kan de kwaliteit van het monument onherstelbaar aantasten. Een ander voorbeeld betreft de bebouwing op een wierde die, evenals bebouwing op taluds en langs slootkanten, volgens deskundigen extra gevoelig is voor bevingen.[188] Bij een wierde moet door de afwijkende bodemsamenstelling *"rekening worden gehouden met grotere trillingsnelheden en versnellingen voor gronden die deel uitmaken van een wierde".* In het door de Raad van State gevraagde advies is aangegeven dat het om *"een amplificatiefactor van 1,2 op de trillingsnelheid"* gaat en "*een amplificatiefactor van 1,4 als een gebouw net naast een steile helling staat*".[189]

187 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
188 TCMG. Beantwoording vragen Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Panel van deskundigen. Advies 22 januari 2019.
189 RvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:96

Er zitten daar iets van honderd mooie, gotische, oude kerkjes – ik heb er meerdere van mogen zien – op allerlei plekken, heel veel monumentaal erfgoed. Stel dat je dat allemaal wil versterken. Ik heb bedragen gezien, van astronomisch tot nog astronomischer, van wat dat zou kosten.

Openbaar verhoor Liesbeth van Tongeren, 13 september 2022

Jan van Elk van de NAM geeft aan dat de NAM pas na de beving van Huizinge voor dit soort specifieke gevallen en uitzonderingen aandacht krijgt: *"Bijvoorbeeld van mensen die een huis op een terp, een wierde hebben. Welke invloed heeft dat? Dat soort vragen kwamen er allemaal op. Initieel hadden we meer grootschalig gekeken, en niet naar dit soort specifieke gevallen. En we hebben toen wel ook onderzoeken opgezet om dit soort specifieke gevallen beter te begrijpen. Veel mensen in Groningen leven op een wierde. Dat is best wel speciaal aan Groningen"*.[190]

Het behoud van cultureel erfgoed staat ook elders in Nederland onder druk. De aardbevingsproblematiek zorgt in Groningen echter voor een extra dimensie en vergroting van de problematiek. Oplossingen die elders wellicht wel werken, bieden in het aardbevingsgebied geen uitkomst. Zo kan bijvoorbeeld de gebruiksfunctie van een monument ervoor zorgen dat er interesse is om in dat gebouw te investeren. Maar deze vraag naar een andere functie voor een monument is in het aardbevingsgebied minder aanwezig. Dat wordt nog versterkt doordat het gebied is aan te merken als een 'krimpregio'.[191] Wie is er geïnteresseerd om te investeren in een gebouw met schade waarvan het bovendien onduidelijk is of het aardbevingsbestendig is? En wat is de kwaliteit van een monument nog als het (onherkenbaar) versterkt is?

Bovendien veronachtzaamt het totaal dat die mensen natuurlijk hun oude huizen en hun oude kerken willen omdat ze daar wonen. Ze willen niet een grote nieuwbouwwijk midden in een weiland. Dat willen ze niet, en terecht. Dat hadden ze namelijk ook niet.

Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

Aantal monumenten in het aardbevingsgebied

Niet alle monumenten ondervinden schade of moeten versterkt worden. Toch geeft het overzicht in tabel 7.1 van het aantal monumenten per gemeente uit het aardbevingsgebied een idee om welke aantallen het gaat. In de aardbevingsgemeenten staan 2.180 rijksmonumenten, ruim 550 gemeentelijke monumenten en ruim 5.500 karakteristieke panden. Het Groninger Gasberaad geeft in 2020 een indicatie van de verdeling: *"Van alle Rijksmonumenten in de provincie Groningen staat ongeveer 77% in het aardbevingsgebied. Grofweg 60% daarvan is*

190 Verslag openbaar verhoor van de heer van Elk, 7 september 2022.

191 De gemeenten Het Hogeland en Eemsdelta zijn door de rijksoverheid aangewezen als twee van de negen Nederlandse krimpgebieden; gebieden waar op basis van de bevolkingsprognoses het aantal inwoners tot 2040 met minimaal 12,5% zal dalen (en huishoudensdaling minimaal 5%). https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingsdaling/krimpgebieden-en-anticipeergebieden

woonhuis, 30% boerderij, 10% 'overig'" en komt daarnaast tot een indicatie van de omvang van de schade: *"Sinds de Tijdelijke Commissie Mijnbouw Groningen (TCMG) verantwoordelijk is voor de schadeafhandeling (vanaf maart 2018) zijn daar ruim 1.400 schades aan monumenten gemeld"*.[192]

Tabel 7.1 Overzicht van de rijksmonumenten naar gemeente[193]

Gemeente (januari 2022)		Aantal rijksmonumenten		
	Fusie van:	Totaal	Waarvan kerken	Waarvan boerderijen
Eemsdelta	Delfzijl, Appingedam, Loppersum (2021)	397	41	50
Het Hogeland	De Marne, Eemsmond, Winsum, Bedum (2019)	543	50	93
Groningen	Groningen, Haren, Ten Boer (2019)	844	29	53
Midden-Groningen	Slochteren, Hogezand-Sappemeer, Menterwolde (2018)	184	24	50
Oldambt	Scheemda, Winschoten, Reiderland (2010)	212	18	63
Totaal		**2.180**	**162**	**309**

Specifieke problematiek bij monumenten
De omvang van de opgave is groot, ook waar het gaat om grotere rijksmonumenten. Binnen de vijf aardbevingsgemeenten staan 162 rijksmonumentale kerken en 309 rijksmonumentale boerderijen.[194] Veel van deze panden hebben (meervoudige) schade door de gaswinning. Voor ieder gebouw afzonderlijk moet bekeken worden welke schade opgetreden is en hoe het gebouw aardbevingsbestendig te maken is. Monumenten passen per definitie niet in een typologie; ieder gebouw vergt maatwerk.

> *Kijk, een nieuwbouwwijk met allemaal rijtjeshuizen schiet lekker op; die kun je makkelijk doorrekenen. Maar een kerk uit 1200 moet maatwerk zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Bart van de Leemput, 31 augustus2022*

192 GGB (augustus 2020).
193 Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, Rijksmonumentenregister, www.monumentenregister.cultureelerfgoed.nl geraadpleegd op 9 december 2022.
194 Zie paragraaf 9.5.1 in hoofdstuk 9 over de herindeling van de gemeenten in het aardbevingsgebied.

> *Die boerderij stond er al voor 1594. Toen is zij door het klooster verkocht aan de provincie. Daarna kwam zij bij de verschillende eigenaren. Sinds 1847 is de boerderij bij ons in de familie. Mijn vader en zijn opa hebben daar ook allemaal gewoond. We hebben altijd getracht om de boerderij in goede staat te houden, zowel mijn voorouders als ikzelf.*
>
> *Openbaar verhoor Sybrand Nijhoff, 27 juni 2022*

De uitdaging om een monument aardbevingsbestendig te maken moet soms gecombineerd worden met andere uitdagingen. Voor een aantal monumenten is het tevens noodzakelijk om te kijken naar een andere functie van het gebouw in de toekomst (denk aan ontkerkelijking, functieverlies agrarische bedrijven). Bij (herstel- of) versterkingswerkzaamheden krijgt de eigenaar bovendien te maken met de Monumentenwet, waarin is bepaald hoe je moet omgaan met monumenten. De heer Siebinga, oud-directeur van het Nationaal Restauratiefonds, zegt hierover: *"In heel Nederland is in principe de aanpak van monumenten gelijk. De situatie in Groningen kenmerkt zich echter sterk door de veelheid aan verschillende organisaties die een rol hebben in het gehele proces".*[195] Voor monumenten gelden specifieke regels, die niet altijd makkelijk te combineren zijn met de regels voor schadeherstel en versterking. Hierdoor zijn de kosten vaak hoger.

Bovendien speelt bij de eigenaren hun persoonlijke betrokkenheid bij het gebouw. Deze hebben de gebouwen vaak al decennialang in familiebezit en hebben het onderhoud vaak met veel liefde en moeite jarenlang op zich genomen. Of het zijn nieuwe eigenaren, die fors geïnvesteerd hebben in een monumentaal pand om hiermee hun droom te verwezenlijken. Zij worden, net als andere bewoners, geconfronteerd met problemen die ze niet altijd hadden kunnen voorzien en waar ze al helemaal niet om gevraagd hebben.

> *Ja, een fantastisch oud pand. En de kop-hals-rompboerderijen in Groningen, die zijn zo karakteristiek. Wij hebben altijd gedacht: "Dat is voor ons niet weggelegd. [...] En de boerderij zelf was dus verder in bouwkundig goede staat. De vorige bewoners hadden overal vloerverwarming aangelegd. Overal was dubbel glas. Het was goed geïsoleerd. Hij was dus eigenlijk van alle gemakken voorzien en prachtig gerenoveerd.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022*

Erfgoedprogramma in 2017 van start
In 2017 is er een specifiek programma gestart voor het behoud en het vernieuwen van het cultureel erfgoed. *"Het programma zorgt ervoor dat het erfgoed in de provincie Groningen ook in de toekomst blijft bestaan. De historische gebouwen en landschappen zijn wat Groningen,*

195 GGB (augustus 2020).

Groningen maakt. En dus belangrijk voor de identiteit, leefbaarheid, toerisme en recreatie".[196] Het programma legt derhalve een relatie tussen de gebouwen en het landschap.

Het erfgoedprogramma is een gevolg van de Kamermotie van het lid Dik-Faber (ChristenUnie) van 15 september 2016. Deze motie luidt: "*overwegende dat het Groningse erfgoed met de vele beeldbepalende en karakteristieke panden in belangrijke mate bijdraagt aan de identiteit van het gebied; constaterende dat de focus voor behoud en herstel van erfgoed nu ligt bij Rijksmonumenten; verzoekt de regering, ervoor zorg te dragen dat onder regie van de Nationaal Coördinator een samenhangend erfgoedbeleid wordt opgesteld*". In de motie wordt daarnaast aandacht gevraagd voor: "*behoud en herstel van rijkserfgoed en lokaal erfgoed in een ruimtelijke en landschappelijke context*".[197] In het erfgoedprogramma werken overheden in het aardbevingsgebied aan gezamenlijk beleid en de uitvoering en doorontwikkeling van een beleidsagenda.

Eigenaren van monumenten krijgen middels het programma (financiële) ondersteuning en hulp bij het in stand houden en ontwikkelen van het gebouw. Hiervoor is vanuit het erfgoedprogramma onder andere een subsidieregeling in het leven geroepen, van maximaal €10.000 (€20.000 euro voor boerderijen). Bij het *Erfgoedloket Groningen* kunnen eigenaren en bewoners van monumentale en karakteristieke panden in het aardbevingsgebied informatie en steun krijgen.

Daarnaast bestaan er extra mogelijkheden voor grotere monumenten of clusters van monumenten die onderdeel zijn van een grotere gebiedsaanpak, stads- of dorpsontwikkeling. *"Gemeenten kunnen daarmee inzetten op de ruimtelijke en sociaaleconomische ontwikkeling van een dorp of stad. Dit biedt een enorme kans voor de leefbaarheid van het gebied en een toekomstbestendige doorontwikkeling van erfgoedpanden. Vaak vragen deze panden om extra investeringen. Daarvoor is binnen het (gemeentelijke) budget onvoldoende ruimte. Met een bijdrage uit het erfgoedprogramma is het voor gemeenten in het aardbevingsgebied mogelijk om samen met monumenteigenaren en andere betrokkenen hiermee aan de slag te gaan".*[198]

7.6 Bevindingen 2017-2018

7.6.1 Inleiding: uit het moeras van de schade-afhandeling?

De periode 2017-2018, die in dit hoofdstuk centraal staat, begint bij de aardbeving van mei 2017 bij Slochteren; de vijfde in een maand tijd. Terwijl minister Kamp naar aanleiding van deze beving in het vragenuurtje in de Tweede Kamer de ernst van de aardbevingsproblematiek erkent, en rept van voortgang, verbeteringen en beleidsdaden, wordt het jaar 2017 vooral gekenmerkt door het uitblijven van resultaten. Dit is vooral het gevolg van de langdurige demissionaire status van het kabinet door een slepende kabinetsformatie.

196 Nationaal Programma Groningen (n.d).
197 Kamerstuk II, 2015/16, 33 529, nr. 306.
198 Nationaal Programma Groningen (n.d.).

7.6.2 Risico's gaswinning en kennis: meer aardbevingen en onzekerheid

Recordaantal aardbevingen in Groningen
In 2017 registreert het KNMI in de provincie Groningen een recordaantal aardbevingen sinds de start van de gaswinning: 123 in totaal. Dit komt vooral door het hoge aantal aardbevingen onder magnitude 1,5. Deze relatief kleine aardbevingen kan het KNMI sinds de uitbreiding van het meetnetwerk in 2014 registreren. Hoewel de magnitude van de aardbevingen in 2017 niet boven de 2,6 uitkomt, gaat de waakzaamheid door het hoge aantal aardbevingen omhoog en moet de NAM extra onderzoek doen naar de seismiciteit in Groningen.

Beperkingen aan toezicht SodM
Ondanks het voortschrijdend inzicht, zijn de onzekerheden over de risico's van gaswinning en de manier waarop de Groningse bodem reageert nog altijd groot. Toezichthouder SodM kan naar eigen zeggen niet toetsen of de gaswinning in 2017 aan de veiligheidsnorm voldoet. De risicomodellen van de NAM blijken onvoldoende. Binnen SodM is er discussie over de vraag of SodM zich achter die onzekerheden mag verschuilen of ondanks onzekerheden toch conclusies moet trekken. Duidelijk is inmiddels wel dat een verdere verlaging van de productie risico's op zwaardere aardbevingen vermindert, maar niet duidelijk is welk productieniveau dan de voorkeur zou hebben vanuit het oogpunt van veiligheid en leveringszekerheid.

Ministerie heeft te weinig kennis over de ondergrond in huis
Inspecteur-generaal Harry van der Meijden van SodM schrikt van het gebrek aan kennis over de ondergrond op het ministerie van Economische Zaken. Op het ministerie is één geoloog actief met verstand van de ondergrond. Het ministerie van Economische Zaken erkent dat het lange tijd te weinig kennis over de ondergrond en aardbevingen in huis had. Dit was volgens het ministerie lange tijd niet nodig.

SodM en ministerie voeren 'sluimerende oorlog'
De relatie tussen inspecteur-generaal Harry van der Meijden van SodM en de top van het ministerie van Economische Zaken is zeer moeizaam. Van der Meijden voelt zich niet altijd serieus genomen en moet elk advies bevechten. Volgens SodM verlangt het ministerie wetenschappelijke zekerheden die de toezichthouder niet kan geven en die niet realistisch zijn. Van der Meijden schrikt ook van de gebrekkige aandacht voor de veiligheid bij andere mijnbouwprojecten, zoals geothermie. Als Van der Meijden daar aandacht voor vraagt bij de top van het ministerie, is de eerste reactie dat SodM zich geen zorgen hoeft te maken. Deze dynamiek komt de onderlinge relaties in deze periode niet ten goede.

Risicobeleid kijkt niet naar gevolgen gezondheid
Uit onderzoek blijkt dat bewoners met schade soms letterlijk ziek worden en een hoger risico hebben op angst- en depressiestoornissen. De overheid houdt bij het risicobeleid geen rekening met deze gevolgen voor de gezondheid. Veiligheid is in het risicobeleid beperkt tot het risico op overlijden door de instorting van een gebouw.

7.6.3 Gasgebouw en gaswinning: overleggen over hervorming en verdere afbouw

Shell en ExxonMobil willen nieuwe financiële afspraken
Hoewel de vorige aanpassingen in het gasgebouw nog maar net zijn ingevoerd (in 2015), ontstaat vanaf 2016 opnieuw behoefte aan aanpassing van de afspraken. Dit keer komt het initiatief van Shell en ExxonMobil, die opnieuw willen onderhandelen met de Staat over de financiële afspraken binnen het gasgebouw, vooral over de afdrachtensystematiek (meeropbrengstregeling). Bij een lagere gasproductie delen de oliemaatschappijen minder in de winst, terwijl zij via de NAM wel een relatief groot deel van de stijgende kosten voor schade en versterking moeten betalen. Dat vinden Shell en ExxonMobil onhoudbaar. Op hoog niveau vindt overleg plaats tussen de Staat en de oliemaatschappijen.

Vanwege dreiging strafrechtelijke vervolging willen Shell en ExxonMobil alleen met winningsplicht blijven produceren
In april 2017 wordt aanpassing van de samenwerkingsafspraken voor Shell en ExxonMobil urgent. Proberen Shell en ExxonMobil tot april 2017 nog om lagere winningsniveaus tegen te gaan, dit verandert als het Hof Arnhem-Leeuwarden beslist dat er een strafrechtelijk onderzoek tegen de NAM nodig is. De aangifte van de Groninger Bodem Beweging tegen de NAM en het daaropvolgende strafrechtelijke onderzoek naar de NAM en haar bestuurders blijkt – onverwacht- een enorme impact te hebben op Shell en ExxonMobil, en vormt een belangrijke aanleiding voor Shell en ExxonMobil om nog voor de uitkomst van dit strafrechtelijk onderzoek met de Staat te gaan onderhandelen. Zij noemen dit zelf een *'breekpunt'* en een '*gamechanger*'. De oliemaatschappijen willen nog slechts een gasproductie zonder strafrechtelijke risico's. Shell en ExxonMobil willen dat de overheid juridisch verantwoordelijk wordt voor de Groningse gaswinning doordat zij de NAM een winningsplicht oplegt. Daarmee komt de afweging of er gewonnen moet worden terwijl de rechter dat niet veilig vindt, bij de overheid te liggen. De oliemaatschappijen willen een 'minimale gasproductie', met een winningsplicht, waardoor de overheid de aansprakelijkheid overneemt. Shell en ExxonMobil willen een winningsplicht met een vast winningsniveau en niet een winningsplicht met een bandbreedte waartussen minimaal en maximaal gewonnen mag worden. Een bandbreedte betekent immers nog steeds beslissingsruimte en dus een risico op aansprakelijkheid voor hen. De oliemaatschappijen merken op dat beëindiging van de gaswinning het mogelijk maakt om de versterkingsopgave (sterk) te verkleinen. Lagere winningsniveaus betekenen enerzijds minder gasbaten, maar anderzijds kunnen hiermee in hun visie ook de kosten voor versterking worden gedrukt.

Dat Shell en ExxonMobil in ruil voor het invoeren van een winningsplicht bereid zijn om af te zien van een vordering op gas dat niet gewonnen wordt, maar in de grond blijft zitten, en dat zij een lager winningsniveau dan voorheen accepteren, laat zien hoe belangrijk deze wijziging van de samenwerking in het gasgebouw is voor de oliemaatschappijen. Ook het dreigement om te stoppen met de winning als er onvoldoende voortgang is in de onderhandelingen, een dreigement dat de oliemaatschappijen in december 2017 uiten, toont het belang van wijziging van de samenwerkingsafspraken voor Shell en ExxonMobil. Het is de bedoeling van de partijen om snel tot een akkoord te komen, maar mede door de lange kabinetsformatie in 2017 komt daar weinig van terecht.

Nieuw kabinet kiest voor beperkte verlaging winning in 2021
Op 26 oktober 2017 is er een nieuw kabinet (Rutte III) en een nieuw regeerakkoord. De passages over Groningen in het regeerakkoord laten geen grote veranderingen zien in het winningsniveau voor de komende vier jaar. Het nieuwe kabinet stelt in het regeerakkoord een beperkte verdere verlaging van de Groningse gaswinning voor: aan het eind van de kabinetsperiode (2021) moet de gaswinning 1,5 miljard kubieke meter lager zijn dan het plafond voor 2017 van 21,6 miljard kubieke meter. In het regeerakkoord staat dat het kabinet onderzoek zal gaan doen naar de mogelijkheden van verdere verlaging na 2021. Een budgettaire spelregel over de gasbaten wordt wel aangepast: budgettaire gevolgen van beleidsmatige besluiten over de gaswinning worden voortaan onder het uitgavenkader geplaatst. Dit houdt in dat wanneer de gasbaten dalen als gevolg van beleidsmatige besluiten, dergelijke tegenvallers gecompenseerd moeten worden binnen de rijksbegroting.

Minister Wiebes inventariseert mogelijkheden drastischer verlaging winningsniveaus
De nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat, Wiebes, wil in een vroeg stadium voorbereid zijn en zoekt naar mogelijkheden om de gaswinning sneller naar beneden te brengen. De cyclus waarin na ieder nieuw SodM-advies het kabinet reactief de winning verder neerwaarts moet bijstellen bevalt hem niet.

Intern start minister Wiebes verkenningen naar nieuwe, lagere winningsniveaus. Kort na het aantreden van minister Wiebes doet de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, op 15 november 2017, een uitspraak die hier direct aan raakt. De Afdeling bestuursrechtspraak vernietigt het eerdere instemmingsbesluit uit 2016, waarin de minister van Economische Zaken het winningsniveau op 24 miljard kubieke meter had vastgesteld. Ook vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak het wijzigingsbesluit uit 2017, waarmee de minister het toegestane winningsniveau had verlaagd naar 21,6 miljard kubieke meter. De minister van Economische Zaken had naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak beter moeten motiveren waarom hij zonder beoordeling van de risico's instemde met een winningsniveau voor vijf jaar van 21,6 miljard kubieke meter (de veronderstelde ondergrens voor de leveringszekerheid). Als de risico's inderdaad niet kunnen worden beoordeeld, had de minister meer onderzoek moeten doen naar de veiligheid en naar alternatieve manieren om leveringszekerheid te realiseren. De minister krijgt een jaar de tijd om een nieuw, beter onderbouwd besluit te nemen. Voor de tussentijd treft de Afdeling bestuursrechtspraak een tijdelijke voorziening: de NAM mag het komende gasjaar, 2017-2018, voorlopig 21,6 miljard kubieke meter gas winnen.

Het ministerie aarzelt over scenario's afbouw gaswinning
Waar de oliemaatschappijen al naar een winningsniveau van nul in 2030 willen en met een voorstel komen om tot de beëindiging slechts te winnen wat nodig is voor de leveringszekerheid, is het ministerie van Economische Zaken in 2017 nog niet dezelfde mening toegedaan. Het ministerie heeft meerdere langetermijnscenario's uitgewerkt, waarvan één scenario overeenkomt met het voorstel van de oliemaatschappijen. Twee scenario's gaan uit van een langzamer afbouwpad en één scenario van een sneller afbouwpad. Voor dit laatste scenario is wel een snelle positieve beslissing over de bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek vereist. In deze periode maakt het ministerie nog geen definitieve keuze tussen de scenario's.

7.6.4 Schade en versterking: impasse in schadeafhandeling, versterking moddert voort

Overleg over schadeprotocol loopt spaak
Op initiatief van de NCG wordt in 2017 gewerkt aan een nieuw schadeprotocol. Dit proces blijkt echter te stuiten op conflicterende verwachtingen en tegenstribbelende partijen. Nadat de NCG aankondigt dat de schadeafhandeling door het CVW stopt en er per 1 juli 2017 een nieuwe onafhankelijke schadeafhandeling komt, lopen de overleggen over een nieuw protocol spaak. De maatschappelijke belangengroepen vinden dat er vooraf al te veel invulling is gegeven aan de inhoud van een schadeprotocol. Zij trekken zich terug uit het overleg met de NCG. De regiobestuurders en de maatschappelijke partijen trekken gezamenlijk op. Zij stellen in mei 2017 samen een manifest op met vier pijlers waarop een nieuw schadeprotocol gebaseerd moet zijn. Met deze pijlers als uitgangspunt spreken de regionale bestuurders en maatschappelijke partijen weer verder met de NCG.

Een nieuw schadeprotocol blijft uit
Het lukt niet om per 1 juli 2017 tot overeenstemming te komen. De maatschappelijke belangengroepen willen dat er een juridische toets plaatsvindt. De NAM voelt niets voor een schadefonds en heeft bezwaren tegen de reikwijdte van het schadeprotocol. Het ministerie van Economische Zaken wil geen beslissingen nemen zolang er een demissionair kabinet is: vertegenwoordigers van het ministerie komen niet opdagen bij overleggen of hebben geen mandaat om afspraken te maken. Omdat de schadeafhandeling al sinds 31 maart 2017 stilligt, besluiten de NAM, de NCG en de minister van Economische Zaken dat het CVW voor nieuwe schademeldingen weer overgaat tot opname van de schade, zonder een inhoudelijke beoordeling van de oorzaak.

Twee conceptprotocollen uit de regio
De regionale bestuurders en maatschappelijke belangengroepen vinden een nieuw schadeprotocol urgent en komen in oktober 2017 met een gezamenlijk voorstel voor een schadeprotocol. Daarnaast spreken ambtenaren van de regionale overheden met de NAM om tot overeenstemming te komen over een schadeprotocol. Deze besprekingen gaan volledig buiten de maatschappelijke belangengroepen om. Ook de NCG is hierbij niet betrokken. Het conceptprotocol dat uit de gesprekken komt, wijkt af van het conceptschadeprotocol dat regiobestuurders en maatschappelijke belangengroepen in oktober 2017 gezamenlijk presenteerden. Met name de TU-methodiek met een indeling in gebieden die in het conceptprotocol dat regionale overheden samen met de NAM opstelt, staat lijnrecht tegenover de wens om het bewijsvermoeden breed toe te passen.

Minister Wiebes neemt regie
Met het aantreden van het kabinet-Rutte III ontstaat er een nieuwe situatie. In het regeerakkoord staat: *"Er komt een met de regio afgestemd schadeprotocol waarmee bewoners worden geholpen en waardoor zij geen last hebben van strijd tussen publieke en private partijen"*. De nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat, Eric Wiebes, wil een rechtstreekse rol hebben bij de overleggen met de regio. Bij de komst van minister Wiebes versterkt het ministerie de eigen kennis en positie rond schade en versterking; er komt een afzonderlijk project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds. De minister voert een nieuwe overlegstructuur in om de aanpak van de gevolgen van de aardbevingenproblematiek in Groningen te bespreken; de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds. De NCG heeft hierin

niet langer de regierol. Bij de gesprekken aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds heeft het conceptprotocol dat uit de gesprekken tussen de ambtenaren en de NAM komt, een verstorende rol.

Veel rapporten, geen daadwerkelijke versterking
Wat betreft de versterkingsoperatie is de periode van 2017 tot januari 2018 vooral te karakteriseren als een periode van voortmodderen. Er komt wel duidelijkheid over de eerste groep woningen (batch 1.467) waarbij is bekeken of zij aan de inmiddels geldende veiligheidsnorm en bouwrichtlijn voldoen. Dat blijkt niet het geval te zijn. Al deze woningen blijken versterking nodig te hebben. Hoewel gestaag gewerkt wordt aan de inspecties en versterkingsadviezen, is van daadwerkelijke versterking nog nauwelijks sprake. De grote complexiteit van de opgave speelt de uitvoering parten. En terwijl de onderlinge verhoudingen tussen de NAM, het CVW en de NCG op scherp komen te staan, verandert er voor de inwoners van Groningen niets. Zij zijn nog steeds in afwachting van een versterkingsadvies, een inspectie, of überhaupt van een bericht wat er met hun woning staat te gebeuren. Vrijwel alle betrokken partijen delen het besef dat de NAM verder op afstand geplaatst moet worden, maar de manier waarop dat moet gebeuren, is nog onduidelijk. In deze context treedt eind oktober 2017 minister Wiebes aan, die de boel moet zien recht te trekken. In het vierde kwartaal van 2017 worden wel stappen gezet bij de inspecties en het opleveren van versterkingsadviezen. De daadwerkelijke uitvoering van versterkingsmaatregelen blijft nog zeer beperkt. De NAM en de NCG spreken de *Kaders uitvoering versterking* af. Kern van de kaders vormt het vergroten van de handelingsruimte van de NCG ten opzichte van het CVW. Hierdoor kan de NCG zonder tussenkomst van de NAM afwegingen maken en beslissingen nemen over de versterking. Een belangrijke afspraak is dat de meest recente versie van de NPR bij inspecties van woningen van toepassing is. Als er meer dan een jaar vertraging ontstaat tussen het versterkingsadvies en de start van de uitvoering, kan de NCG oordelen of het zinvol is om nieuwere inzichten toe te passen. De *Kaders uitvoering versterking* zijn als bijlage bij de Meerjarenprogrammabrief van de NCG gevoegd. In die brief staat dat de *Kaders uitvoering versterking* van toepassing zijn op een aantal ‘batches’ die in uitvoering zij of in het eerste kwartaal van 2018 worden geïnspecteerd. Ook is afgesproken welke NPR voor de verschillende ‘batches’ van toepassing is.

7.6.5 De regio en inwoners: iedereen in de wacht

Impasse door lange demissionaire periode
2017 is het jaar van de impasse. Zowel binnen de regio, als tussen de regio en Den Haag verlopen de gesprekken moeizaam. Het kabinet is na de verkiezingen van 15 maart 2017 demissionair en neemt tot de vorming van een nieuw kabinet geen onomkeerbare besluiten meer. Minister-president Rutte bezoekt het aardbevingsgebied in juli 2017. Hij luistert naar de ervaringen van de gedupeerden, maar geeft aan geen toezeggingen te kunnen doen. Hij stelt dat er plannen voor een betere schadeafhandeling en versterking klaarliggen en dat de overheid zich moet richten op de uitvoering. Hij erkent dat er nog enorme problemen liggen.

Provincie dringt bij premier aan om niet te ambitieus af te bouwen
Commissaris van de Koning Paas heeft er tijdens de demissionaire periode van het kabinet bij premier Rutte op aangedrongen om de gaswinning niet te ambitieus af te bouwen. Uit een *follow-up* die Paas aan premier Rutte stuurt, na afloop van het bezoek van Rutte aan het aardbevingsgebied in juni 2017, blijkt dat Paas er op dat moment voor pleit om de afbouw van

de gaswinning *niet* te snel te laten plaatsvinden. Hierbij verwijst hij ook naar het belang van de NAM en haar aandeelhouders. Bovendien benadrukt hij nogmaals dat er investeringen in nieuwe energie nodig zijn en dat die investeringen in Groningen moeten plaatsvinden.

Aandacht nodig voor de gevolgen voor inwoners
Het wordt steeds duidelijker dat de bewoners van het gaswinningsgebied de negatieve gevolgen van de bodembewegingen ervaren. De Nationale ombudsman en de Kinderombudsman roepen het nieuwe kabinet op de Groningers serieus te nemen. De Kinderombudsman doet zelf onderzoek naar de gevolgen voor kinderen en concludeert dat hun belangen en behoeften niet in beeld zijn bij besluitvorming, informatieverstrekking en de uitvoering van schadeherstel en versterking. Ook de gemeenten zetten zich in om aandacht te vragen voor de effecten op het leven van hun inwoners.

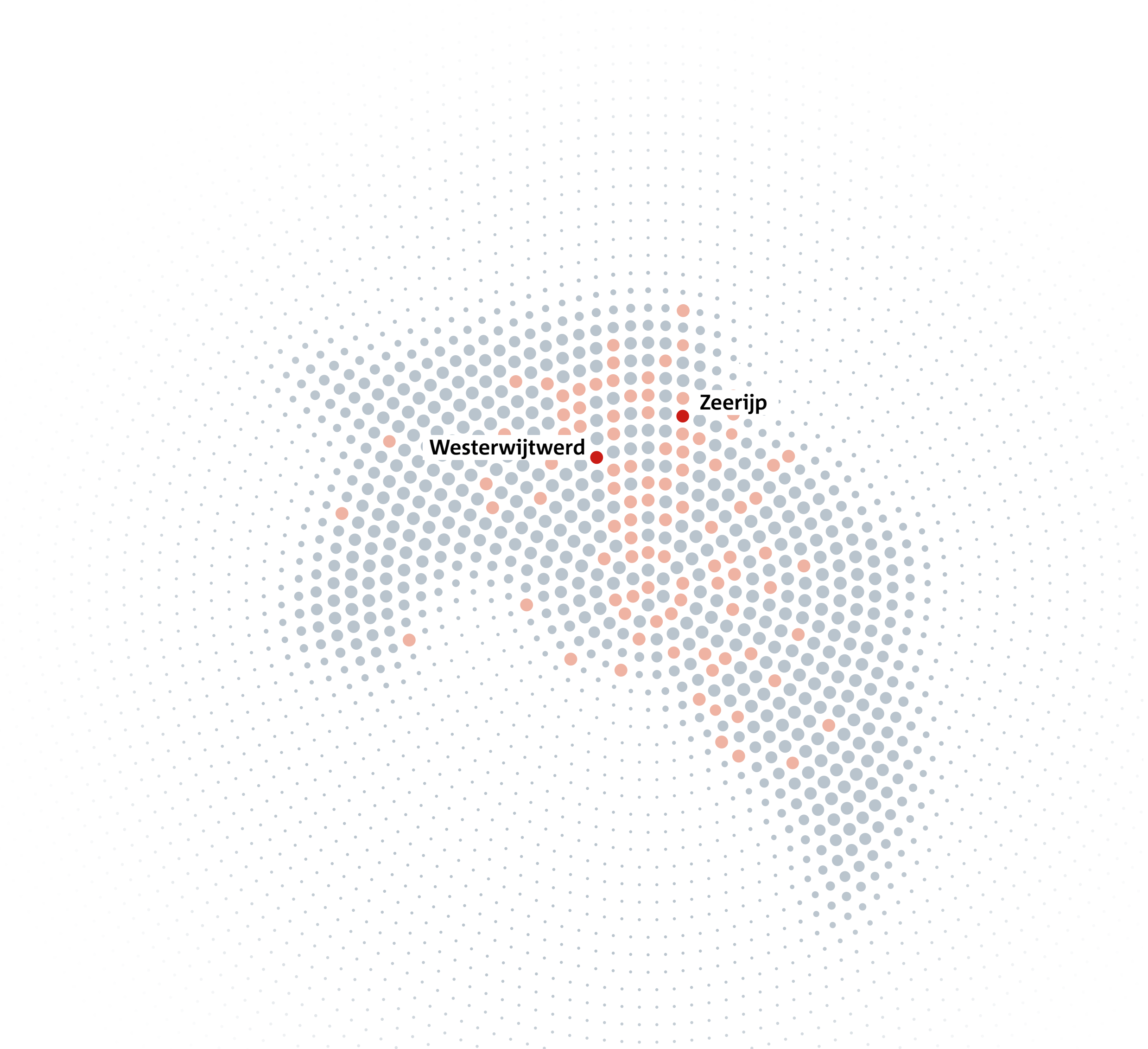
Waardevermeerderingsregeling en erfgoedprogramma van start
In 2017 start de *subsidieregeling waardevermeerdering* die in het bestuursakkoord 2014 is beloofd. Bewoners met schade die minimaal €1.000 bedraagt, kunnen een verduurzamingssubsidie van maximaal €4.000 aanvragen. In 2017 start ook het erfgoedprogramma, specifiek gericht op het behoud en het vernieuwen van het cultureel erfgoed in Groningen. Dit programma is een direct gevolg van een aangenomen Kamermotie, waarin niet alleen het belang van cultureel erfgoed wordt benadrukt, maar ook de samenhang tussen enerzijds rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten, en anderzijds het landschap. Hiermee geven de overheden invulling aan het behoud en de ontwikkeling van het Groningse cultureel erfgoed. Dat vormt een gebiedskwaliteit die ook door de bewoners belangrijk wordt gevonden.



Itamar Kool en Eveline van Duyl, Westerwijtwerd



Trudy Aleven, Leermens



Hoofdstuk 8

Van Zeerijp tot Westerwijtwerd

Gaskraan gaat dicht, maar problemen niet opgelost

(2018-2019)



Groningers arriveren met vertraging bij de Tweede Kamer voor aanvang van het debat over de gaswinning in Groningen. (ANP / Bart Maat)

Op basisschool de Wilgenstee in Zeerijp zit de schrik er goed in. Er was een knal, het digitale bord schudde enorm. Toen ook de speelzolder aan de overkant van het leslokaal stond te trillen, wist Annemiek Lamain, juf van de groepen 1 tot en met 4, genoeg: een aardbeving. "Ik was veel liever alleen thuis geweest dan hier met al die kinderen, al die verantwoordelijkheid. Dat vond ik heel erg heftig. Als een kind moet huilen of bang is, geef je het een knuffel, maar wat als ze allemáál bang zijn?"

Ze hebben wel cursussen gehad, de kinderen geleerd dat je in zo'n geval onder de tafel moet duiken. Maar als het er echt op aankomt? "*De school was uit, ze stonden met de jasjes aan in een rij bij de deur,*" zegt Lamain. "*Ze schrokken zo erg, sommigen moesten huilen. En, als ik heel eerlijk ben, ik was ook in paniek.*"

"Gistermiddag rond drie uur werd de provincie Groningen opgeschrikt door de zwaarste aardbeving in ruim vijf jaar. De aarde trilde met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter".

'Zelfs juf was in paniek', Het Parool, 9 januari 2018.

8.1 Inleiding

De beving bij Zeerijp op maandagmiddag 8 januari 2018 maakt veel los. Met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter is het een zware beving; hoog in de top tien. Bovendien is het een beving die plaatsvindt op het moment dat er nog gewerkt wordt aan een nieuw schadeprotocol en nagedacht wordt over scenario's ter verlaging van de gaswinning. Daarmee is de beving van Zeerijp onmiskenbaar een trigger die deze processen verder versnelt en versterkt.

Nog op dezelfde dag stelt Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) hierover schriftelijke vragen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat: "*Hoe denkt u het vertrouwen te herwinnen na deze zware beving als het gaswinningniveau niet naar beneden gaat? Deelt u de mening dat de gaswinning in Groningen op korte termijn verder verlaagd moet worden dan de afspraken zoals deze zijn vastgelegd in het regeerakkoord? Deelt u de mening dat het niet acceptabel is dat de schadeafhandeling op zich laat wachten omdat er geen protocol is?*"[1]

Minister Eric Wiebes, die dan nog geen drie maanden minister van Economische Zaken en Klimaat is, antwoordt dat de vaststelling van een schadeprotocol zijn prioriteit heeft en het "*helder is dat de gaswinning verder omlaag moet worden gebracht*". De minister geeft aan dat hij "*alle mogelijkheden in kaart brengt om het gaswinningsniveau zo snel mogelijk te verlagen*". Om daar de voorspellende woorden aan toe te voegen: "*Voor het herstel van het vertrouwen is er meer nodig dan dat*."[2]

Op 10 januari 2018, twee dagen na de beving, bezoekt minister Wiebes het getroffen dorp Zeerijp. Basisschoolkinderen houden een spandoek omhoog met de tekst "wingewest, huizen verpest".[3] De relatie tussen Wiebes en de Groningers kent in de periode die in dit hoofdstuk aan bod komt een wisselend verloop. Hij maakt zich bijvoorbeeld bij Groningse bestuurders aanvankelijk niet populair door het langdurig stilliggen van de schadeafhandeling een '*falen van overheden*' te noemen en daarmee lokale bestuurders medeverantwoordelijk te maken. Zijn populariteit stijgt niettemin snel wanneer er niet alleen een nieuw schadeprotocol tot stand komt, maar het kabinet – tot ieders verrassing – op 29 maart 2018 aankondigt dat de Groningse gaswinning uiterlijk in 2030 zal worden beëindigd.[4] Het kabinet, en minister Wiebes in het bijzonder, verspelen dat krediet echter zodra duidelijk wordt dat minder gaswinning ook minder versterking van huizen inhoudt, en gemaakte afspraken en gewekte verwachtingen daarmee onder druk komen te staan. De zogenaamde 'pauzeknop' voor de versterkingsoperatie wordt ingedrukt.

Leeswijzer hoofdstuk 8 (2018-2019)

In dit hoofdstuk wordt deze roerige periode in meer detail beschreven. Paragraaf 8.2 richt zich op de vraag welke maatregelen na de aardbeving bij Zeerijp nodig zijn, de ervaringen van de nieuwe Inspecteur-generaal der Mijnen en de start van onderzoeken naar de oorzaken van de effecten van mijnbouw. Paragraaf 8.3 beschrijft hoe in deze periode het afbouwpad van de gaswinning tot stand komt en welke nieuwe afspraken de Staat, Shell en ExxonMobil maken

1 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 899, p. 1.
2 Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 899, p. 1.
3 Berg, van den (11 januari 2018).
4 Kamerstuk II 2017/18, 33 529, nr. 457.

over de verantwoordelijkheden rond de winning van het Groningengas en de verdeling van de gasbaten. De start van een nieuw schade-instituut onder publieke verantwoordelijkheid en de veranderingen in de versterkingsoperatie onder invloed van het verder dichtdraaien van de gaskraan komen in paragraaf 8.4 aan de orde. Op welke manier de regio op de gebeurtenissen reageert en de totstandkoming van een Nationaal Programma Groningen vormen de inhoud van paragraaf 8.5. De slotparagraaf, paragraaf 8.6, bevat de conclusies over deze periode.

8.2 Risico's gaswinning en kennis: 'alle hens aan dek'

De aardbeving bij Zeerijp is dusdanig zwaar dat de NAM in actie moet komen om aardbevingen te voorkomen en beperken. Omdat de seismiciteit in 2018 sterk toeneemt ten opzichte van 2017, doet het KNMI nader onderzoek. SodM wil een prominentere toezichtrol vervullen, maar dat gaat niet zonder slag of stoot. In deze periode komen ook nieuwe onderzoeksprogramma's van de grond.

Meetstations registreren hoge grondversnellingen na aardbeving Zeerijp

De aardbeving in Zeerijp is met een magnitude van 3,4 de zwaarste aardbeving in vijf jaar. Niet alleen de kracht van de beving is opvallend, maar ook de intensiteit van de beving. De maximale piekgrondversnelling (PGA) bedraagt namelijk 0,11g (zie tabel 8.1). Dit is hoger dan bij de aardbeving op 16 augustus 2012 in Huizinge (0,086g, door het KNMI afgerond naar 0,1g). Bij de aardbeving in Roermond op 13 april 1992 – met magnitude 5,8 de zwaarste aardbeving in Nederland ooit, was de piekgrondversnelling 0,1g.[5]

Tabel 8.1 Overzicht aardbevingen met hoge grondversnellingen (2012-2018)

Datum	Plaats	Magnitude	Piekgrondversnelling (PGA, in cm/s^2)	Piekgrond-versnelling (in g)
16 augustus 2012, 20:30:33 uur	Huizinge	3,6	86,8	0,086
13 februari 2014, 02:13:14 uur	't Zandt	3,0	71,1	0,071
5 november 2014, 01:12:34 uur	Zandeweer	2,9	81,8	0,081
27 juli 2017, 15:29:00 uur	Slochteren	2,6	68,8	0,068
8 januari 2018, 14:00:52 uur	Zeerijp	3,4	113,7	0,113

Bron: KNMI (2022).[6]

5 KNMI. Schriftelijke toelichting over de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

6 KNMI. Schriftelijke toelichting over de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

Aardbeving Zeerijp betekent code rood
Vanaf een piekgrondversnelling van 0,05g treedt het meet- en regelprotocol in werking: 0,08g is 'code oranje', 0,1g is 'code rood' volgens het meet- en regelprotocol (zie 6.2.8 en figuur 6.3) dat sinds 2017 van kracht is. Door de hoge grondversnelling is er sprake van 'code rood'. Dit betekent dat de NAM binnen 48 uur aan SodM moet laten weten welke maatregelen nodig zijn om de risico's te beheersen.

"'Code rood' betekent: alle hens aan dek", verklaart inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren in zijn openbaar verhoor. *"Ik zeg het even op deze manier, omdat het voor ons een manier was om te communiceren. Dat hoefde ik overigens niet te doen voor de mensen in Groningen, want die realiseerden zich in zekere zin al veel langer dat het code rood was in de provincie. Naar onze taxatie was het belangrijk om ook naar de rest van Nederland, maar zeker ook naar Den Haag, te signaleren: het is serieus. Meer objectief gezien was er een soort meet-en-regelprotocol gedefinieerd waarbij je al naar gelang de intensiteit van de grondbewegingen en ook het aantal aardbevingen dat werd waargenomen, in een groen bereik, in een geel bereik of in een rood bereik zou komen te zitten. Met de beving van Zeerijp kwamen we in het rode domein te zitten en dat is ook de reden dat wij die code rood hebben gecommuniceerd."*[7]

In de analyse die de NAM op 10 januari 2018 naar SodM stuurt, benadrukt het bedrijf dat de aardbeving *'binnen de dreigings- en risicoanalyse'* uit november 2017 valt, dus binnen de voorspellingen. *"De aardbeving vond plaats in het seismisch meest actieve gebied en er zijn op dit moment geen indicaties dat de beving wetenschappelijk verrassend is"*, schrijft de NAM in het bijbehorende persbericht. "*De kans op een aardbeving zoals die heeft plaats gevonden bij Zeerijp wordt in de recente rapportage onderkend en past binnen de verwachtingen zoals gedocumenteerd in de rapportage. Zo wordt de kans op een aardbeving in 2018 met een magnitude groter dan 3,6 op de Richter schaal (de magnitude van de Huizinge beving in 2012) ingeschat op 16%."*[8]

Na de aardbeving in Zeerijp blijft de ondergrond in Groningen onrustig. Op 8 februari 2018 leidt een aardbeving van magnitude 2 in Loppersum opnieuw tot een overschrijding van de indicatoren in het meet- en regelprotocol, dit keer van het aantal aardbevingen in de laatste twaalf maanden. Kort daarna volgen twee bevingen: een in Garrelsweer en een in Scharmer. Volgens het meet- en regelprotocol is sprake van code oranje en zijn maatregelen nodig. Aangezien de NAM en SodM op dat moment al druk bezig zijn met ingrijpende maatregelen na Zeerijp, leidt dit niet tot extra maatregelen.

KNMI concludeert dat aardbevingen niet stoppen
Op 17 mei 2018 concludeert het KNMI dat de seismische energie die vrijkomt bij aardbevingen in de eerste vier maanden van 2018 al ruim zeven keer hoger is dan de energie die is vrijgekomen bij alle aardbevingen in heel 2017. *"Het is door de grilligheid van de bevingen voor*

7 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
8 NAM (10 januari 2018).

wat betreft de locatie en sterkte niet te zeggen hoe de seismiciteit zich ontwikkelt onder verlaging van de gasproductie", meldt het instituut.[9]

Na extra onderzoek waarschuwt het KNMI op 2 juli 2018 dat de aardbevingen in Groningen niet meer gaan verdwijnen, ook niet als de gaswinning minder wordt of stopt. *"Wanneer de gaswinning stopt, betekent dit niet dat er geen aardbevingen meer komen",* aldus het KNMI in een nieuwsbericht. *"De seismiciteit zal na-ijlen. Zwaardere bevingen kunnen blijven optreden, al wordt de kans daarop steeds kleiner."*[10]

In de risicoanalyse van het KNMI houdt het instituut rekening met een aardbeving van magnitude 5. Na alle discussies over de maximale magnitude in het verleden probeert het KNMI het begrip beter uit te leggen. *"Voor de maximale magnitude waarmee rekening gehouden wordt, wordt niet een getal maar een verdeling gebruikt",* benadrukt het KNMI. *"In dit geval is de grootste bijdrage aan de maximale magnitude een 5 op de schaal van Richter. Dit betekent niet dat een aardbeving van magnitude 5 voorspeld wordt, er wordt in de dreigingsberekening rekening gehouden met de mogelijkheid dat deze optreedt."*[11]

Meer over de adviezen van SodM en kennisinstituten aan de minister en de gevolgen voor de gaswinning in paragraaf 8.3.

8.2.1 Nieuwe Inspecteur-generaal der Mijnen aan de slag

Inspecteur-generaal der Mijnen erft een 'uitgemergelde organisatie'
Theodor Kockelkoren is bij de aardbeving in Zeerijp op 8 januari 2018 net acht dagen in functie als Inspecteur-generaal der Mijnen. Hoewel de formatie van SodM onder zijn voorganger is uitgebreid treft hij een *'uitgemergelde organisatie'* aan, verklaart Kockelkoren in zijn openbare verhoor. *"Ja, ik kan niet anders zeggen. Het werd allereerst heel duidelijk na de beving bij Zeerijp. Wat je dan doet, je haalt het hele team bij elkaar. Het bleek dat op dat moment zegge en schrijve 2 fte bezig waren met toch wel misschien de grootste risico's van de mijnbouw op dat moment. Dat vond ik echt heel erg beperkt. Later werd mij ook duidelijk dat bijvoorbeeld rondom het milieutoezicht SodM zwaar onderbezet is – uitgemergeld, zoals ik het zei."*

Met *'uitgemergeld'* doelt Kockelkoren niet alleen op het aantal mensen, maar ook op de expertise die SodM in huis heeft. *"Wij konden gelukkig steunen op een aantal mensen met gedegen, zoals mijn organisatie dat noemt, "ondergrondkennis". Maar kennis van hoe de risico's doorwerken naar de bovengrond, hoe ze doorwerken naar de gebouwen, de kracht van de gebouwen, hoe het doorwerkt, hoe je als het ware ook naar zo'n complexe operatie als zo'n versterkingsoperatie moet kijken: daar was heel weinig, om niet te zeggen geen expertise van aanwezig. Daar schrok ik toch wel een beetje van."*[12]

9 KNMI. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) waarin is opgenomen in hoeverre door en binnen het KNMI, respectievelijk door derden die het KNMI hierover benaderden, risico's zijn gesignaleerd die mogelijk verbonden waren aan de winning van aardgas, 8 april 2021.

10 Dat minder gas winnen leidt tot minder aardbevingen en een lagere kans op zwaardere aardbevingen geeft SodM ook aan in het advies aan de minister van Economische Zaken op 1 februari 2018. Dit advies komt in paragraaf 8.3.1 aan de orde.

11 KNMI (2 juli 2018).

12 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

SodM gaat ook toezichthouden op de versterking van huizen
Nog diezelfde maand, in januari 2018, dient Kockelkoren bij het ministerie een verzoek in om meer mensen aan te kunnen nemen die verstand hebben van gebouwen en alles wat bij de versterking komt kijken.[13] In tegenstelling tot zijn voorganger ziet Kockelkoren het namelijk als een wettelijke taak om ook toezicht te houden op de versterkingsoperatie, bijvoorbeeld door de versterkingsplannen van gemeenten te beoordelen.

"Het niet toezicht houden op de versterking zou naar mijn idee geen goede invulling van onze wettelijke taak zijn", verklaart Kockelkoren in zijn openbaar verhoor. "*De versterkingsoperatie is een hele belangrijke maatregel om tot veiligheid te komen. Zoals Jan de Jong hier al eerder heel mooi heeft laten zien met zo'n vlinderstrikdiagram: je neemt maatregelen ter voorkoming van aardbevingen – dat is aan de linkerkant in zo'n diagram – maar je neemt ook maatregelen om als zo'n aardbeving zich voordoet, de nadelige gevolgen zo veel mogelijk te, met een duur woord, mitigeren."*

"In iedere situatie van mijnbouw waarin een oliemaatschappij probeert de risico's zo goed mogelijk te beheersen, waartoe ze ook wettelijk verplicht zijn, heb je maatregelen links en rechts in zo'n diagram: preventieve en mitigerende maatregelen", vervolgt Kockelkoren. "*Daar houden wij altijd toezicht op, dus waarom zouden we dan bij de gaswinning in Groningen geen toezicht houden op die versterkingsoperatie? Het was voor mij eigenlijk vrij snel volstrekt evident dat dat een verplichting was die we na hadden te komen."*

Het argument dat SodM geen expertise in huis heeft over het versterken van gebouwen, overtuigt Kockelkoren niet. *"Ik heb toen ik kwam, moeten constateren dat mijn organisatie tegen mij zei: nee, dat doen we niet, want daar hebben we de expertise niet voor. [...] SodM was inderdaad uitgemergeld. Maar ja, ik draai het dan om: als je de expertise niet hebt, moet je zorgen dat je die expertise gaat krijgen. Dat is wat we hebben gedaan."*[14]

8.2.2 Onderzoeken naar oorzaken effecten mijnbouw
In 2017 gaat het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) van start. In oktober 2018 lopen ongeveer tien onderzoeksprojecten, blijkt uit de eerste jaarrapportage. Voor het publiek blijft het onderzoek vrij onzichtbaar, erkent hoogleraar Frank Baaijens, voorzitter van het expertpanel dat het programma begeleidt. *"De externe zichtbaarheid van het KEM-programma is nog beperkt gebleven",* schrijft hij op 1 oktober 2018 aan minister van Economische Zaken en Klimaat Eric Wiebes.

Betere communicatie over de onderzoeksresultaten ziet Baaijens als een van zijn prioriteiten. Want, benadrukt hij in de brief: *"Het KEM beoogt, door goed samen doelgericht op te trekken, bij te dragen aan het (terugwinnen van) vertrouwen in de overheid en haar kennispartners op het gebied van het omgaan met effecten van mijnbouw."*

Het onderzoeksprogramma heeft volgens Baaijens ook meer focus en prioriteiten nodig om tot relevante resultaten te komen die helpen bij het verminderen van de risico's. Ook heeft het

13 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
14 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

expertpanel dat hij voorzit nog geen expertise in huis over de risico's van *'mijnbouw faciliteiten'* en ontbreekt expertise op *'sociaalpsychologisch vlak'*. Deze kennis is met name van belang voor onderzoeksvragen over de veiligheid van infrastructuur en de risicobeleving van inwoners.

Uit het rapport blijkt dat binnen het onderzoeksprogramma inmiddels aan 24 onderzoeksvragen wordt gewerkt. De meeste projecten lopen ongeveer twee jaar. Het gaat niet alleen om risico's bij olie- en gaswinning, maar ook om geothermie en zoutcavernes of gasinjectie.[15] Het onderzoeksbudget ligt tussen de 4 miljoen euro tot 6 miljoen euro per jaar.

Ook onderzoeksprogramma DeepNL komt uit de startblokken. In november 2018 keurt NWO acht projecten goed van onder meer de TU Delft en de Universiteit Utrecht, de universiteit met de meeste seismologische kennis in huis. De projecten moeten leiden tot beter inzicht in de ondergrondse processen die leiden tot aardbevingen en bodemdaling. Bovendien moeten de projecten leiden tot betere voorspellingen over de seismiciteit. De TU Delft bevestigt in een schriftelijke toelichting dat de NAM niet betrokken is bij de sturing van het onderzoek. De NAM stelt wel *'ruimschoots'* data voor de onderzoeken ter beschikking.[16]

Op 7 februari 2019 is de officiële startbijeenkomst, waar ongeveer 70 mensen op afkomen. Voorzitter Rinus Wortel benadrukt dat hij hoopt dat universiteiten en kennisinstituten het onderzoeksprogramma in de toekomst *'structureel overeind zullen houden'*.[17]

Onderzoeksprogramma NAM stopt
Terwijl de (deels) publieke onderzoeksprogramma's op stoom komen, bouwt de NAM op verzoek van het ministerie van Economische Zaken haar eigen onderzoeksprogramma vanaf 2018 af. Net als bij de schadeafhandeling en de versterkingsopgave, wil het ministerie dat ook bij het onderzoek de NAM meer 'op afstand' komt te staan. Aanleiding is de kritiek op het winningsplan van de NAM in 2016. *"In het politieke en publieke domein heeft na Winningsplan 2016 de oproep meer gehoor gekregen om 'NAM eruit te halen'"*, schrijft de NAM in een interne memo. *"Dat is in de schadeafhandeling en de versterkingsopgave in gang gezet in 2017. In 2018 werd de discussie aangevat om NAM ook uit de HRA [hazard- and riskanalysis, red.] en studies te halen."*

De Provinciale Staten van Groningen en Gedeputeerde Staten pleiten al jaren voor meer onafhankelijk onderzoek, schrijven ze op 2 oktober 2018 in hun zienswijze op het ontwerp-instellingsbesluit over de gaswinning in 2018 en 2019. Zij benadrukken bijvoorbeeld dat de NAM in de risicoanalyses de onzekerheden niet volledig en consistent meeneemt. Zij willen dat een andere partij het onderzoeksprogramma van de NAM overneemt. *"Zeker met de toezegging van u dat NAM op afstand komt zal de drijfveer om haar uitgebreide onderzoeksprogramma in de lucht te houden, afnemen. [...] Wij pleiten al jaren in onze zienswijze voor onafhankelijkheid in het onderzoek. Het is daarom van belang dat bij de ingezette transitie de kennis en kunde [...]*

15 Kennisprogramma Effect Mijnbouw (KEM) (1 oktober 2008).
16 TU Delft: Schriftelijke inlichting met een overzicht van publicaties en onderzoeksprogramma's van de TU Delft over het verband tussen gaswinning, bodemdaling en/of aardbevingen, inclusief cruciale momenten en mijlpalen in die kennisontwikkeling en de rol van de TU Delft daarin, 9 december 2021.
17 NWO (7 februari 2019).

niet verloren gaat. Wij vinden daarom dat u zorg moet dragen dat een onafhankelijke partij het onderzoeksprogramma van NAM gaat overnemen."[18]

De onderzoeksleider van de NAM, Jan van Elk, is kritisch op de onderzoeksprogramma's die onafhankelijk van de NAM worden gestart, blijkt uit een interne memo uit juli 2020. Het gaat dan niet alleen om KEM en DeepNL, maar bijvoorbeeld ook om studies van het Centraal Bureau voor de Statistiek (dat sinds 2014 analyses maakt van de bodembeweging in het gasreservoir in Groningen) en TNO. *"Samenvattend kan worden gesteld dat deze onafhankelijke onderzoeken zich voornamelijk richten op de ondergrond en het optreden van lichte schade, beperkt van aard zijn, geen samenhang vertonen en versnipperd zijn, erg veel tijd nodig hebben gehad in de aanloopfase en tot nu weinig tastbaars en waardevols hebben opgeleverd."*[19]

In zijn openbaar verhoor licht Van Elk zijn opmerkingen toe. *"Ik vond het heel goed om NAM op afstand te zetten bij de schadeafhandeling, bij het versterken en zelfs bij het doen van risicoberekeningen, maar ik had echt verwacht dat onderzoek ..., ja. Ik vond het heel goed dat andere partijen, zoals DeepNL onderzoek zijn gaan doen, waar wij ook een bijdrage aan hebben geleverd via NWO. Ik vind het heel goed dat KEM is gekomen. Het is heel goed dat al die andere onderzoeksinitiatieven er zijn gekomen. Maar ik vond het raar dat wij echt moesten stoppen. U moet zich voorstellen dat zowel KEM als DeepNL kijken naar de ondergrond en kijken naar allerlei gevolgen van menselijk handelen, niet specifiek in Groningen. De onderzoeksinitiatieven die meer gaan over gebouwen en schade aan gebouwen, zijn eigenlijk gestopt. Ik vond dat wel jammer. Ik had echt gehoopt dat NAM een van de partijen zou blijven die onderzoek zou doen, dat NAM onderzoek zou blijven doen."*

Doordat de NAM niet meer betrokken is, sluiten de onderzoeken minder aan bij de beslissingen die de minister van Economische Zaken over de gaswinning moet nemen, aldus Van Elk. *"Wij hadden ook een programma, waarin de onderzoeken echt moesten leiden tot resultaten in het HRA [de risicoanalyse van NAM, red.] en waarbij ook het tijdschema echt in de pas liep met het tijdschema van EZ [Economische Zaken, red]. […] En we hadden ook een onderzoeksprogramma dat meer fundamenteel onderzoek betrof. […] Dat was heel ambitieus. Je kunt bij meer fundamenteel onderzoek niet zeggen: nou, op deze datum moet je dat inleveren. […] Dat soort onderzoek is wel verdergegaan met DeepNL. Maar er zit een groot verschil tussen hoe de NAM het onderzoek deed, en hoe het nu gaat."*

Want, legt Van Elk uit: *"Wij hadden een visie: we moeten een zeker begrip hebben van de aardbevingen zodat we risico's kunnen inschatten, en dat bepaalde vragen die wij hadden, kunnen worden gesteld. Dat waren heel ambitieuze vragen. Als we naar wetenschappers toegingen, was het duidelijk dat we een programma gingen opzetten met financiering, een programma dat zou doorlopen totdat we het antwoord hadden, hoe lang het ook zou duren. Zo werkt NWO niet. Wetenschappers doen daar een voorstel om iets te gaan uitzoeken. Dat is vaak minder ambitieus*

18 Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten van Groningen. Zienswijze op ontwerp-instellingsbesluit Groningen gasveld 2018-2019, 2 oktober 2018. p. 17.

19 NAM. Verdiepingsmemo over aardbevingsonderzoeken en HRA, 10 juli 2020.

omdat die wetenschappers natuurlijk aan het eind wel echte resultaten willen hebben, ook voor hun eigen carrièreprogressie. En er wordt van tevoren een budget afgesproken. Dat limiteert dus ook al."[20]

Olie- en gasbedrijven staan meer op afstand
Naast de NAM zijn ook de andere olie- en gasbedrijven minder betrokken bij de onderzoeken naar de gevolgen van gaswinning. Vermilion Energy, actief bij de gaswinning in kleine velden in Nederland, lijkt dit wel te begrijpen, aldus een e-mailwisseling met Shell in juni 2019. Het bedrijf vindt het belangrijk om een balans te vinden tussen '*de zorgplicht van de operators*' en de indruk '*dat de slager de keuringsnormen voor zijn eigen vlees*' vaststelt.

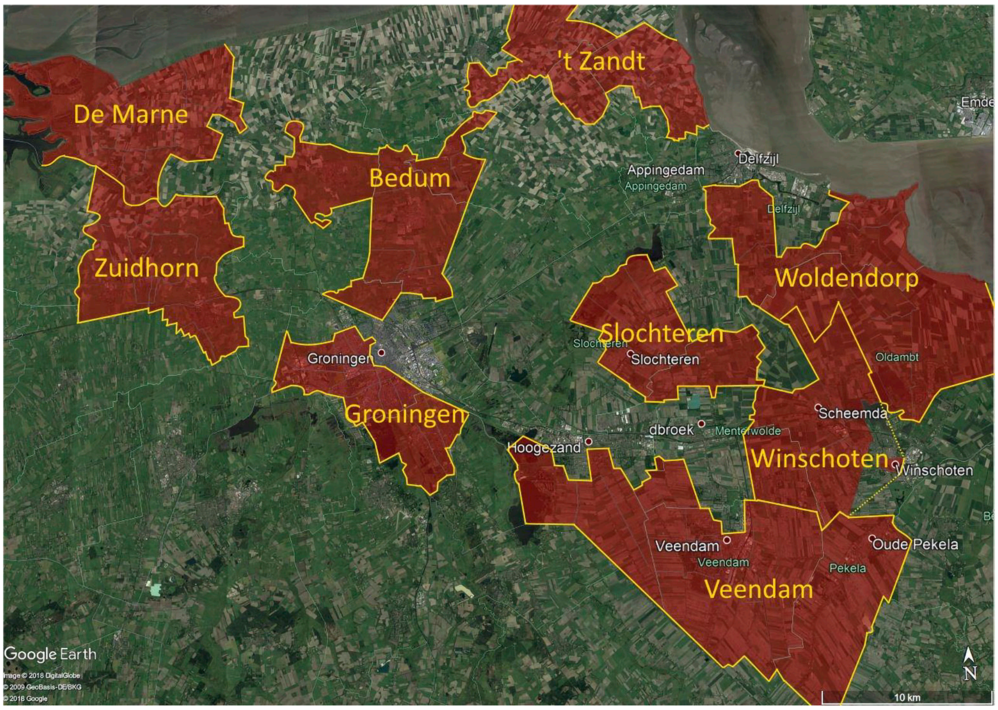
De bedrijven vinden het wel belangrijk om kennis uit te wisselen. Op initiatief van Vermilion en de NAM komen bedrijven en kennisinstellingen sinds maart 2017 weer bij elkaar in het Technisch Platform Aardbevingen. Dit informele overlegorgaan van bedrijven, kennisinstituten, toezichthouder SodM en het ministerie van Economische Zaken was in september 2015 gestopt. Belangrijk verschil met de oude opzet is dat SodM niet meer de kartrekker van het platform is (de toezichthouder leverde de secretaris), maar net als TNO een waarnemer. Dit betekent dat SodM niet actief bijdraagt aan studies of andere ontwikkelingen, omdat anders zijn positie als adviseur of vergunningverlener in gevaar komt. Dit was voorheen geen issue.

De bedrijven hebben nog maar weinig invloed op de onderzoeksagenda en zijn ook niet meer in een vroeg stadium van de resultaten op de hoogte. Zo schrijft Vermilion op 24 juni 2019 aan Shell: "*Op uitdrukkelijk verzoek van de operators is er wel een korte overzichtspresentatie geweest in de TPA [Technisch Platform Aardbevingen, red.]. Hoe dan ook staan de operators op afstand van de fora waarin de laatste wetenschappelijke inzichten gegenereerd worden. Een gevolg daarvan is dat de operators moeten wachten tot die inzichten publiek worden voor ze gebruikt kunnen worden*."[21]

TU Delft onderzoekt oorzaken schades
Op verzoek van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) komt er in juli 2018 een nieuw onderzoek naar de oorzaken van schade aan gebouwen in Groningen. Voor het onderzoek bestudeert de TU Delft in totaal 69 panden met complexe schade in Groningen met in totaal 2.400 schades. Denk aan historische boerderijen, rijtjeshuizen of een bijzonder gebouw zoals een korenmolen (zie figuur 8.1).

Met het onderzoek wil de NCG duidelijkheid krijgen over de oorzaken van de schades in Groningen. Duidelijkheid is vooral nodig in gebieden waarvan de NAM tot 2016 stelde dat aardbevingen nooit de oorzaak zouden kunnen zijn (omdat het huis te ver van het aardbevingsgebied lag, oftewel buiten de zogeheten contour). Want waardoor is de schade dan ontstaan?

20 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.
21 Vermilion. Mailbericht, 24 juni 2019, 7.35. Onderwerp RE: TPA bijeenkomst.



Figuur 8.1 Overzicht van de locaties waar de TU Delft onderzoek heeft gedaan

Bron: TU Delft, 2018.[22]

Een van de belangrijkste conclusies uit het rapport is dat er te veel onzekerheden zijn om vast te kunnen stellen wat de oorzaak van een schade is. Alleen *'indicatieve en kwalitatieve uitspraken'* zijn mogelijk. Of, in de woorden van de onderzoekers: *"Toerekening van aandeel van oorzaken aan schade is slechts indicatief mogelijk".*

Van de schades die de TU Delft onderzocht, kon bij ongeveer 70% een *'best verklarend scenario'* worden opgesteld op basis van de schaderapporten. Bij de overige 30% blijven te veel opties over, of is de informatie uit de schaderapporten onvoldoende om tot een beoordeling te komen.

De meest verklarende oorzaken die de onderzoekers bij de 70% van de schades tegenkomen, zijn in drie categorieën in te delen: oorzaken die uitsluitend samenhangen met het gebouw (zoals de bouwmaterialen of constructie), aardbevingen of '*ongelijkmatige zettingen*'.

Als de beste verklaring van de schade is gelegen in ongelijkmatige zettingen gaat het vaak om de fundering in combinatie met de lokale ondiepe ondergrond. *"De meeste onderzochte panden staan niet op palen en zijn zgn. 'op staal' gefundeerd",* leggen de onderzoekers uit.

22 Staalduinen et al. (11 juli 2018).

"Dan speelt het ontwerp van de fundering een rol, de eigenschappen van de bodem en ook de grondwaterstand en het vochtgehalte van het bodemmateriaal. Ook de ligging van panden op een talud of op de rand van een wierde heeft invloed op zettingen en zettingsverschillen."

In '*zeer specifieke situaties*' kunnen ook aanpassingen in het waterpeil of een wijziging van de grondwaterstanden tot ongelijkmatige zettingen leiden. *"In enkele afzonderlijke gevallen hebben aanpassingen van oppervlaktepeilen verband houdend met diepe bodemdaling door mijnbouwactiviteiten mogelijk wel een invloed gehad op de grondwaterstand."*

Wat het precieze effect van de grondwaterstanden in Groningen is, kan de TU Delft niet beoordelen: het meetnetwerk van de grondwaterstanden is daarvoor te grof. *"Ook is de compleetheid van de data en van de bemonsteringsperioden vaak zodanig beperkt, dat geen goed oordeel kan worden geveld over de grondwaterstanden in het verleden. Het invullen van deze lacunes vereist het uitvoeren van lokale of regionale grondwaterstudies waarin ook gegevens over historische neerslag en verdamping worden meegenomen. Dergelijke studies zijn in het onderhavige onderzoek niet uitgevoerd, als gevolg waarvan de onzekerheid in de lokale grondwaterstand bij veel panden aanzienlijk is."*

Bij de 70% schades waar de TU Delft een 'meest verklarende' oorzaak heeft gevonden, gaat het vooral om gebouwgebonden oorzaken en zettingsverschillen, dus niet rechtstreeks om schade door aardbevingen. Maar, voegt de TU Delft daar direct aan toe: *"Veel van de best verklarende scenario's voor het ontstaan van de schade in de onderzochte panden bevatten ook de bevingen als medeoorzaak."* In het bijbehorende persbericht schrijft de TU Delft dat binnen de oude contour die de NAM in het verleden heeft gebruikt 10% tot 33% van de schades aan aardbevingen toe te rekenen zijn. Buiten dit gebied ligt dat tussen minder dan 1% en 10%.[23]

De onderzoekers benadrukken dat een oorzakelijk verband tussen schade en aardbevingen moeilijk is uit te sluiten, maar ook moeilijk te bewijzen is: "*Het schadebeeld biedt hiervoor meestal onvoldoende aanknopingspunten. Waar combinaties van bevingen met andere oorzaken optreden, lijkt bij lichte bevingen het schadebeeld vooral gerelateerd te zijn aan de andere onderliggende oorzaak. Voor het betrouwbaarder bepalen van de invloed van de beving op de schade is kennis van het moment van het ontstaan van de schade essentieel. Deze conclusie heeft bredere geldigheid voor schades bij andere gebouwen in de provincie. Slechts bij een zeer beperkt aantal afzonderlijke schades is vastgesteld dat deze uitsluitend door de bevingen kunnen zijn veroorzaakt. Deze schades komen voor bij enkele cases binnen de voormalige contour, daar waar in het verleden sterke trillingen als gevolg van de bevingen zijn opgetreden."*[24]

Tegenover het Dagblad van het Noorden benadrukken de onderzoekers dat ze alles hebben geprobeerd om de schades zo goed mogelijk te onderzoeken, van grondig onderzoek bij de panden zelf tot het analyseren van bouwtekeningen, satellietbeelden en funderingen. "*Daarin onderscheidt dit onderzoek [zich] van eerdere studies*", aldus onderzoeker Karel Terwel. Hij legt bovendien uit dat schade in Groningen bijna altijd samen gaat met andere oorzaken. *"Voegen zijn vele jaren na de bouw bijvoorbeeld minder elastisch. Een aardbeving kan net het zetje zijn*

23 TU Delft (12 juli 2018).
24 Staalduinen et al. (11 juli 2018).

waardoor een scheur wordt veroorzaakt." Ook de bodem is cruciaal: *"Vervorming van de bodem is verantwoordelijk voor veel van de gevonden schades",* aldus de onderzoeker.[25]

De TU Delft komt met verschillende aanbevelingen. Allereerst zijn betere bouwkundige opnames nodig om de schades in kaart te brengen. Ook de bodemdaling moet beter worden gemeten. Hetzelfde geldt voor de actuele grondwaterstanden bij kwetsbare gebouwen of gebouwen op gevoelige locaties, zoals wierden. Daarnaast is beter inzicht nodig in de wisselwerking tussen grondwaterstanden, bodemdaling in de diepe- en ondiepe ondergrond en de effecten op de bodem en gebouwen. "*De relatie tussen deze fenomenen en bouwkundige schade kan hierdoor in deze specifieke situaties beter worden onderbouwd.*"[26]

8.3 Gasgebouw en gaswinning: nieuwe afspraken en sluiting gaskraan

Op 9 januari 2018 staat een overleg gepland tussen minister-president Rutte, Ben van Beurden (CEO Royal Dutch Shell) en Darren Woods (CEO ExxonMobil). Dit is een vervolg op het gesprek van juli 2017. De Staat, Shell en ExxonMobil hebben in de tussentijd verkennende gesprekken gevoerd en er is een concept-intentieverklaring opgesteld. Tijdens het overleg van 9 januari willen de partijen verder spreken over nieuwe afspraken. Ze hopen in het eerste kwartaal van 2018 een akkoord te bereiken. Een dag voor dit gesprek vindt de zware aardbeving bij Zeerijp plaats, met een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter. De bespreking gaat gewoon door en tijdens het overleg benadrukken Van Beurden en Woods nogmaals de noodzaak van juridische bescherming van de NAM en haar bestuurders. Daarnaast betogen zij dat de NAM robuust en solvabel dient te blijven. Hun streven naar een winningsplicht en fiscale hervormingen in het gasgebouw zijn na de aardbeving in Zeerijp nog urgenter geworden.[27]

8.3.1 Aardbeving Zeerijp: noodzaak additionele maatregelen

NAM stelt na Zeerijp dat maatregelen alleen nodig zijn wegens veiligheidsbeleving

Direct na de zware aardbeving in Zeerijp op 8 januari 2018 hebben de NAM en SodM contact. De NAM geeft aan dat het actie onderneemt conform de escalatiestructuur in het meet-en-regelprotocol (zie paragraaf 6.2.9).[28] Zoals dit escalatiemodel voorschrijft, stuurt de NAM op 10 januari een zogenoemde 48-uursbrief naar SodM. In deze brief staat onder andere dat er zich na 48 uur geen andere zorgwekkende ontwikkelingen hebben voorgedaan en dat voorlopig geen andere gebieden seismisch actief zijn geworden. De NAM schrijft dat de recente aardbeving bij Zeerijp binnen de verwachtingen van de dreigings- en risicoanalyse valt. Er is dus geen reden om op basis van 'technische veiligheid' over te gaan tot (productiebeperkende) maatregelen: *"De aardbeving vond plaats binnen het seismisch meest actieve gebied en er zijn op dit moment geen indicaties dat de beving wetenschappelijk verrassend is. De kans op een aardbeving zoals die heeft plaats gevonden bij Zeerijp wordt in de recente rapportage [Induced*

25 Hofslot, van (13 juli 2018), p. 22.
26 Staalduinen et al. (11 juli 2018).
27 Shell, Mailbericht, 9 januari 2018, 19.16. Onderwerp: Feedback Ben CEO-PM mtg
28 SodM. Brief van Inspecteur-generaal Kockelkoren aan minister Wiebes inzake magnitude 3,4 aardbeving bij Zeerijp op 8 januari 2018, 9 januari 2018.

Seismicity in Groningen – Hazard, Building Damage and Risk Assessment] onderkend en past binnen de verwachtingen zoals gedocumenteerd in de rapportage."

De NAM schrijft in haar brief echter dat maatregelen desalniettemin gewenst kunnen zijn vanwege de veiligheidsbeleving: *"Gezien de huidige seismische ontwikkelingen stelt NAM dat het vanuit het oogpunt van veiligheidsbeleving technisch verstandig is om een aantal extra maatregelen (naast de reeds genomen maatregel om 10% minder te winnen tov 2016/2017) te treffen."*[29] Minister Kamp had in mei 2017 al besloten om de gaswinning met 10% te verlagen toen de grenswaarden van de meet- en regelprotocol dreigden te worden overschreden (zie paragraaf 6.3.8, van hoofdstuk 6).

De NAM stelt ter overweging de volgende maatregelen voor aan de minister van Economische Zaken en Klimaat:
- insluiten [stilleggen] van drie Loppersumclusters (Overschild, De Pauwen en Ten Post);
- insluiten van het Eemkanaalcluster;
- insluiten van de productieclusters Leermens en 't Zandt;
- verlagen van de jaarlijkse productie uit het Groningenveld.

Hierbij merkt de NAM op dat uit de *Regionale Optimalisatiestudie* naar voren komt dat het insluiten van de drie clusters mogelijk leidt tot minder risico's. Uit dezelfde studie komt naar voren dat het sluiten van Leermens en 't Zandt veel minder effectief zal zijn. De NAM brengt tegelijkertijd wel een nuance aan: *"Omdat de Loppersum clusters op dit moment stationair draaien op een minimaal productieniveau, is het effect hiervan beperkt."* Het insluiten van het Eemskanaalcluster heeft volgens de NAM voornamelijk effect in het oostelijke gedeelte van de stad Groningen. Daarnaast benadrukt de NAM dat beide maatregelen effectief zijn om de risico's te verminderen, maar dat de impact ervan op de veiligheid voor de Loppersumregio wel beperkt is. De NAM relativeert de maatregel van een jaarlijkse productiebeperking sterk en schrijft expliciet dat dit goed is voor de veiligheidsbeleving, maar niet voor de veiligheid: *"Een substantiële vermindering van de jaarlijkse productie van het gasveld is dan ook technisch gewenst om de veiligheidsbeleving in de regio (voornamelijk de subjectieve veiligheid) te verhogen."*

De NAM wijst erop dat een verlaging van de jaarlijkse gasproductie kan leiden tot meer fluctuaties, met als mogelijk gevolg een hogere seismiciteit en daardoor een verhoogd risico. Dit effect is volgens hen waarschijnlijk minder groot dan de afname van het risico ten gevolge van een vermindering van de jaarlijkse productie.[30] De NAM erkent zodoende dat het belang van vlak winnen minder groot is dan dat van productieverlaging.

29 NAM. Brief aan SodM inzake evaluatie en aanbevelingen voor beheersmaatregelen: Zeerijp aardbeving, 10 januari 2018.
30 NAM. Brief aan SodM inzake evaluatie en aanbevelingen voor beheersmaatregelen: Zeerijp aardbeving, 10 januari 2018.

SodM vindt voorgestelde maatregelen NAM onvoldoende concreet
Inspecteur-generaal Kockelkoren vindt het advies van de NAM in haar 48-uursbrief teleurstellend en neemt daarom aanvullende stappen.

> *Nou ja, ik was teleurgesteld in de brief die wij ontvingen van de NAM. Om te beginnen werd daarin eigenlijk gezegd dat de beving te verwachten viel, dat er op grond van de objectieve veiligheid eigenlijk geen maatregelen nodig waren en dat er op grond van de veiligheidsbeleving van mensen wellicht maatregelen te overwegen waren. Daar stopte het mee. Er werden geen suggesties of aanbevelingen gedaan voor maatregelen, terwijl dat meet-en-regelprotocol zei dat op het moment dat je in dat rode segment kwam, er algemene productiemaatregelen, dus veldbrede productiemaatregelen, aan de orde waren. Daar kwam NAM niet mee en al helemaal niet in concrete mate. Dat is ook de reden dat wij op die manier hebben gereageerd.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

SodM laat de volgende dag, op 11 januari 2018, in een persbericht weten dat de voorgestelde maatregelen van de NAM een stap in de goede richting zijn, maar nog niet concreet genoeg zijn. Staatstoezicht wijst erop dat de NAM in haar 48-uursbrief weliswaar aangeeft dat de minister kan overwegen om de jaarlijkse productie te verlagen, maar niet zegt hoeveel. Omdat sprake is van het hoogste alarmeringsniveau, code rood, is vanuit het oogpunt van veiligheid wel een *"flinke productievermindering noodzakelijk"*, stelt SodM vast. Hierover zal Staatstoezicht de minister dan ook op korte termijn adviseren: *"SodM gaat de komende twee weken bepalen met hoeveel, waar en hoe de gasproductie moet worden verminderd. En zal hierover een advies uitbrengen aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. Minister Wiebes beslist uiteindelijk wat er met de gasproductie moet gebeuren."*[31]

Daarnaast zal SodM vanuit veiligheidsperspectief onderzoeken in welke mate vlakke productie (zie ook themahoofdstuk IV Vlakke Winning) noodzakelijk is, zowel per cluster als regionaal. Het advies aan de minister zal enkel gebaseerd zijn op veiligheidsoverwegingen – met de eventuele gevolgen voor de levering van gas aan bedrijven en huishoudens zal geen rekening worden gehouden. Het is aan de minister om zo nodig een afweging te maken tussen veiligheid en leveringszekerheid, aldus SodM in zijn persbericht.[32]

31 SodM (11 januari 2018).
32 SodM (11 januari 2018).

Binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bestaat de zorg dat dit persbericht mogelijk op de zaken vooruitliep, verklaart inspecteur-generaal Kockelkoren tijdens zijn openbaar verhoor:

> *Mijn collega, de dg [directeur-generaal, red.] Energie, was beducht dat een dergelijke uitlating, van "het is code rood en naar verwachting zullen er flinke productiemaatregelen nodig zijn" wellicht door de minister al als het advies zou kunnen worden opgevat of iets in die strekking. Hij was bang dat daarmee mogelijk ook de politiek al tot besluiten zou komen terwijl het daadwerkelijke advies er nog niet zou liggen. Men was een beetje bezorgd, denk ik, over die wijze van communiceren.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Verschil van inzicht over noodzaak concrete maatregelen
Op 11 januari 2018 heeft inspecteur-generaal Kockelkoren een overleg met NAM-directeur Schotman. Uit de aantekeningen van Kockelkoren blijkt dat Schotman tijdens dit overleg laat weten van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat het verzoek te hebben gekregen om geen productievolumes te noemen: "*Ik had [de] vraag van EZK [gekregen] om niet concreet te worden in de zin van volumes. Ik dacht dat ik een sweetspot gevonden had. […] Wij willen terug naar oranje gebied en dat wordt denken we niet met 10% gerealiseerd.*"[33] Uit de aantekeningen blijkt verder dat dit verzoek is gedaan met het oog op leveringszekerheid. "*Bovendien begreep ik dat het argument was omdat dit [de] pijn met leveringszekerheid duidelijk zou maken en dat dit vervelend voor de minister is. Hiermee wordt geen recht gedaan aan het MRP [meet-en-regelprotocol] en de rol die NAM moet spelen.*"[34]

> *Toen ik vervolgens aan de baas van de NAM vertelde "dit is niet goed, ik wens van jou een concreet advies te krijgen", gaf hij uiteindelijk aan: maar mij is gevraagd vanuit het departement van Economische Zaken om juist geen concreet advies te geven. Toen viel ik bijna van mijn stoel. Het kan niet zo zijn dat het bevoegd gezag, het departement van Economische Zaken, tegen de wet- en regelgeving in eigenlijk tegen de onder toezicht staande instellingen zegt: doet u maar niet wat de wet eigenlijk wel van u verlangt.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Uit het voorgaande blijkt dat ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat via de NAM een grote productiebeperking proberen tegen te houden, omdat zij vrezen dat dit problemen voor de leveringszekerheid kan opleveren. De minister wordt dan voor een moeilijke opgave

33 SodM. Aantekeningen inspecteur-generaal Kockelkoren van gesprek met NAM directeur Schotman op 11 januari 2018.
34 SodM. Aantekeningen inspecteur-generaal Kockelkoren van gesprek met dg Gaastra op 11 januari 2018.

gesteld en moet een afweging maken tussen leveringszekerheid en veiligheid. Dat willen zij voorkomen. Hierdoor ondermijnen zij echter de positie van SodM.

De inspecteur-generaal zegt in zijn openbaar verhoor geen navraag te hebben gedaan bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wat de reden was om aan de NAM te vragen geen concreet advies te geven:

> *Ik heb daar op dat moment niet op doorgevraagd, nee. Maar het werd mij wel duidelijk in die eerste maand, mijn eerste maand, dat de lijnen tussen EZK en de NAM heel erg kort waren. Die eerste week hoorde ik van de NAM: dat past eigenlijk bij wat we statistisch verwachtten. Nou ja, dat hoorde ik diezelfde dagen eigenlijk ook van het departement. Ik kreeg het gevoel van "dit is een soort van vier handen op één buik", wat mij erg verontrustte, want dat maakt het uitoefenen van mijn rol een stuk ingewikkelder.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Kockelkoren besluit wel om contact op te nemen met directeur-generaal Energie Gaastra om samen met NAM-directeur Schotman te komen praten en duidelijk te maken dat er een concreet advies dient te komen. "*Daar was uiteindelijk iedereen het ook over eens*", aldus de inspecteur-generaal. Ook Sandor Gaastra vindt dat er een concreet advies moet komen.[35]

De directeur-generaal Energie verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat hij niet direct na de aardbeving bij Zeerijp contact had met de NAM, maar dat er wel contact is geweest tussen de NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Hij zegt zich niet te herinneren wat er is afgestemd tussen het ministerie en de NAM over de inhoud van de 48-uursbrief en ook niet specifiek over de kritiek van SodM op het uitblijven van concrete voorstellen voor te nemen maatregelen zoals een productiebeperking.[36]

NAM-directeur Schotman zegt tijdens zijn openbaar verhoor dat de NAM bewust geen getallen heeft genoemd in relatie tot een verlaging van de gaswinning, omdat leveringszekerheid en veiligheid voortdurend tegen elkaar afgewogen moeten worden: *"We hebben nooit gezegd wat het winningsniveau moest zijn vanuit NAM. Dat is omdat we de gasmarkt niet kennen, omdat wij de hele leveringszekerheidsuitdagingen niet kennen. We hebben daar heel nadrukkelijk gewoon gezegd: nee, dit blijft nog steeds een afweging tussen leveringszekerheid en veiligheid. Ik denk dat ik voor televisie iets gezegd heb als "het moet substantieel naar beneden"."*[37]

Op 15 januari 2018 voert Kockelkoren een telefoongesprek met Schotman. Uit de aantekeningen van Kockelkoren blijkt dat de NAM-directeur de kritiek van de inspecteur-generaal ter harte heeft genomen: *"Hij [Schotman] wil graag verwijtbaar handelen weg*

35 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
36 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
37 Verlag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2022.

hebben. Ik leg hem uit dat ik begrijp dat hij me gehoord heeft ("ben concreet") maar ook dat hij naar EZK heeft geluisterd ("ben minder concreet"). Ik geef aan dat ik bereid ben hier (over deze communicatie) heen te stappen en nu hem de brief te sturen. In deze brief geef ik aan dat ik erken dat MRP [meet-en regelprotocol, red.] multi-interpretabel is. Dat ik echter van mening ben dat NAM te goeder trouw gehandeld heeft. Maar dat ik nu wel de concretisering wil hebben."[38]

Volgens NAM ligt besluit bij de minister
Op 17 januari 2018 komt de NAM op verzoek van SodM met een aanvulling op haar 48-uursbrief. De NAM stelt in deze brief dat er op basis van het *Hazard and Risk Assessment*-model geen reden is om additionele beheersmaatregelen voor te stellen vanuit het oogpunt van de norm voor persoonlijke veiligheid (de Meijdamnorm), aangezien de aardbeving binnen het bestaande risicomodelleringsraamwerk valt. De inschatting van risico's is door deze specifieke aardbeving niet veranderd en daarmee is er geen directe reden tot aanpassing van het raamwerk. De NAM geeft aan dat er bij gaswinning altijd een bepaalde mate van risico is: *"Als er geen risico's aanwezig zouden mogen zijn in Groningen, dan is het niet mogelijk om gaswinningsactiviteiten uit te voeren in het Groningenveld."*[39]

De NAM geeft aan dat het signaleringssysteem van het meet-en-regelprotocol niet bedoeld is om als veiligheidsnorm te fungeren. De Meijdamnorm blijft volgens dit protocol altijd leidend bij de beoordeling van de veiligheid. Verder schrijft de NAM dat veiligheidsbeleving en overlast naast persoonlijke veiligheid belangrijke drijfveren waren voor het kiezen van de waardes van de parameters in het meet-en-regelprotocol. De NAM heeft in haar brief een tabel opgenomen met de verwachting van de manier waarop de seismiciteit zich zal ontwikkelen bij verschillende productieniveaus.[40] In de tabel is ook de kans op een grote aardbeving toegevoegd met een magnitude gelijk aan of groter dan 3,6 (M>= 3,6), aangezien zulke aardbevingen een disproportioneel grote bijdrage leveren aan schade (en dus overlast) en aan het veiligheidsgevoel. Uit de tabel blijkt dat de kans op een aardbeving naar verwachting zal afnemen naarmate het jaarvolume van het Groningenveld afneemt.

38 SodM. Aantekeningen inspecteur-generaal Kockelkoren van gesprek met NAM directeur Schotman op 15 januari 2018.
39 NAM. Brief aan inspecteur-generaal Kockelkoren inzake Zeerijp beving: beheersmaatregelen, 17 januari 2018.
40 Hierbij is aangenomen dat de andere elementen uit het pakket van maatregelen dat NAM heeft aangedragen in haar 48-uursbrief ook zullen worden ingesteld (insluiten van tenminste 3 Loppersum Clusters en het Eemskanaal Cluster).

Tabel 8.2 Overzicht van impact productieverlaging op een aantal aspecten van seismiciteit[41]

Jaarvolume Groningenveld (miljard kubieke meter)	Aardbevingsdichtheid (km^{-2} $jaar^{-1}$)	Activity Rate ($jaar^{-1}$)	Kans op aardbeving M ≥ 3.6 ($jaar^{-1}$)
21.6 (-0%)	0,38 (huidig)	19 (huidig)	16% (huidig)
19.4 (-10%)	0,34	13	12%
17.3 (-20%)	0,32	12	11%
15.1 (-30%)	0,30	10	9%
13.0 (-40%)	0,27	9	8%
10.8 (-50%)	0,25	8	7%
8.6 (-60%)	0,23	7	6%
6.5 (-70%)	0,21	6	5%
4.3 (-80%)	0,19	5	4%
2.2 (-90%)	0,17	4	3%
0.0 (-100%)	0,14	3	2%

Bron: NAM (brief 17 januari 2018)

De NAM geeft aan dat een besluit over eventuele productiebeperking bij de minister ligt en niet bij de NAM: *"Zolang de persoonlijke veiligheid niet in het geding is en tevens sprake is van een gebeurtenis die maakt dat een of meerdere van de parameters op interventieniveau worden behaald, zal NAM aangeven welke mogelijke maatregelen er zijn. Maar de keuze voor het volume van winning uit het Groningen gasveld is een maatschappelijke afweging die volgens het MRP bij de minister ligt."*[42]

NAM-directeur Schotman benadrukt in zijn openbaar verhoor het belang van het tweede advies. Het is niet aan de NAM om een concreet getal te noemen: *"[…] de concrete maatregel die we hebben voorgesteld, is dat de productie substantieel moest worden verlaagd. Dan is de vraag: wat is "substantieel"? Ik denk dat het dan belangrijk is dat je geen getal noemt, maar dat je aangeeft wat je kunt verwachten bij welk niveau, zodat SodM, en daarna de minister, daar een oordeel over kan vellen en er een beslissing over kan nemen."*[43]

De argumentatie van Schotman dat het niet aan NAM is om een concreet winningsniveau te benoemen, is slechts ten dele waar. De NAM had wel degelijk concreter kunnen zijn in haar advies. De NAM had in al haar eerste versie van de 48-uursbrief meer kunnen expliciteren wat

41 Overzicht van impact van productieverlaging (als onderdeel van breder pakket maatregelen, als geadviseerd in de 48-uursbrief) op een aantal belangrijke aspecten van seismiciteit. Deze grootheden hebben betrekking tot het jaar 2019, wanneer het effect van een productiemaatregel zijn beslag zal hebben gehad. Activity Rate is het aantal aardbevingen (M>1.5) in de laatste 12 maanden. Aardbevingsdichtheid is het aantal aardbevingen (M>1.0) per vierkante kilometer in de laatste 12 maanden.

42 NAM. Brief aan inspecteur-generaal Kockelkoren inzake Zeerijp beving: beheersmaatregelen, 17 januari 2018.

43 Verslag openbaar verhoor van de heer Schotman, 7 september 2018.

mogelijk is, door daarin een tabel op te nemen waarin de effecten per productieniveau staan. Dit heeft de NAM uiteindelijk in een tweede versie van de 48-uursbrief wel gedaan. Daarnaast had de NAM ook puur vanuit veiligheidsoptiek een advies kunnen geven met de opmerking dat het aan de minister is om dit veiligheidsadvies te wegen tegen de wensen vanuit leveringszekerheid.

8.3.2 Verkenning afbouwmogelijkheden gaswinning

Zoals in hoofdstuk 7 beschreven, laat minister Wiebes kort na zijn aantreden de mogelijkheden inventariseren om de gaswinning verder te verlagen. De ambtenaren werken aan toekomstscenario's voor reductie van de gaswinning op de lange termijn (periode na 2021), maar minister Wiebes geeft ook opdracht om te onderzoeken of nog tijdens de kabinetsperiode de gaswinning verder gereduceerd kan worden – verder dan is beoogd in het regeerakkoord. De minister kondigt in december 2017 in een brief aan de Tweede Kamer aan dat hij de Kamer hier in maart 2018 verder over zal informeren[44] (zie paragraaf 7.3.5 van hoofdstuk 7).

Aardbeving in Zeerijp brengt de plannen van minister Wiebes in een stroomversnelling

Minister Wiebes verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij de voorbereidingen voor een productievermindering na de beving in Zeerijp strikt geheimhoudt, zeker zolang hij nog geen goedkeuring heeft van het kabinet: *"[…] je kunt niet iets naar buiten communiceren waar je intern niet volstrekt overeenstemming over hebt. Want dan zet je een kabinet voor het blok. Hoezeer ik er ook van overtuigd was dat dit nodig was."*[45] Het is in ieder geval duidelijk dat de aardbeving in Zeerijp de plannen van minister Wiebes voor vermindering van de gaswinning doet versnellen.

> *Nou, dat was natuurlijk een versnelling … Wat er in het dossier trad, was een urgentie die er daarvoor niet was geweest. Hoe vaak je ook zegt dat we onze belofte niet aan het waarmaken zijn: daar zit nooit iets acuuts in. Je kunt er ook over een maand nog over nadenken, of in een volgend kabinet. Maar nu was er meer urgentie in het dossier. Toen dacht ik dat we dan maar ook echt de stappen moesten nemen waarvan ik inmiddels overtuigd was dat ze nodig waren. Dat was een zeer stevige verlaging, of eigenlijk een nul.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Dit komt overeen met wat minister-president Rutte verklaart in zijn openbaar verhoor. Rutte zegt dat tot het SodM-advies in februari de gaswinning op de korte termijn geen rol speelt binnen het kabinet en dat de focus op het schadeprotocol ligt. De minister-president zegt hierover: *"Want wat betreft de gaswinning zaten wij toen nog met het regeerakkoord en de overtuiging dat wij daar het maximale hadden gedaan, gegeven het feit dat je vlak moest winnen. Dat komt eigenlijk pas in februari weer voor het eerst terug op de radar, als die vlakke winning*

44 Kamerstuk 2017/18, 33529, nr. 401.
45 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2012.

niet nodig blijkt."[46] Kort na de aardbeving in Zeerijp laat minister Wiebes aan minister van Financiën Hoekstra weten dat de gedachte bij hem heeft postgevat dat de gaswinning mogelijk (fors) omlaag moet vanwege de veiligheid van de Groningers:

> *Ik krijg een telefoontje begin januari van Eric Wiebes. Dat is vlak na die heftige beving in Zeerijp. Ik denk dat dat veel mensen aan het denken heeft gezet, maar Wiebes evident het meest. Wat hij dan doet, en daar verdient hij echt waardering voor: hij komt dan zelf tot de conclusie dat de weg die ons net aangetreden kabinet is ingeslagen en ook voorgaande kabinetten zijn ingeslagen, eigenlijk geen haalbare weg meer is […] Hij belt mij op en zegt tegen mij: volgens mij moeten we het roer echt omgooien. Zijn waarneming was: dit is niet meer houdbaar. Dat gesprek is natuurlijk niet conclusief. Hij zegt: dit is hoe ik er nu naar kijk. Maar het zet mij wel meteen aan het denken. In dat gesprek komen wij al wel tot de afspraak: laten we dit verder gaan uitwerken.*
>
> *Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022*

In januari 2018 informeren ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat hun minister via een nota over de stand van zaken van een inventarisatie van de mogelijkheden om de gaswinning te verlagen, inclusief mogelijkheden om de vraag naar Groningengas te verminderen. De plaatsvervangend directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging brengt in kaart welke verminderingen realiseerbaar zijn. "*Het doel is daarbij met name om nog deze kabinetsperiode een significant effect te bereiken (in miljarden en niet in miljoenen).*"[47] Uit de nota blijkt dat de nadruk ligt op gesprekken met de industrie en op mogelijkheden om de gasvraag in het buitenland te verkleinen. In een periode van vier weken zal worden gesproken met zowel 63 grote bedrijven in Nederland, als met afnemers uit België, Frankrijk en Duitsland.

Toekomstscenario's van de gaswinning van het ministerie van EZK
Parallel aan deze inventarisatie werkt het ministerie aan toekomstscenario's voor de gaswinning op de lange termijn (tot 2030), zo blijkt uit de nota. Met deze scenario's wil het ministerie inzicht krijgen in de mogelijkheden voor de minister om de vraag naar Groningengas te beïnvloeden en inzicht krijgen in de effecten die dit heeft – dit ter onderbouwing van het beleid en het structureren van de discussie over de leveringszekerheid. Maatregelen die genoemd worden zijn de bouw van een stikstoffabriek en 'verduurzaming op de lange termijn'.

De ambtenaren verwijzen in hun nota ook naar de aardbeving op 8 januari 2018 bij Zeerijp en de verschillende adviezen die op dat moment nog in de maak zijn: *"Dit heeft geleid tot een analyse van de NAM en er zal een SodM-advies volgen. Naar aanleiding van een overleg van*

46 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022,
47 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake inventarisatie vermindering gasvraag Groningen korte en lange termijn, 18 januari 2018.

vertegenwoordigers van EZK, SodM, NAM, GTS en GasTerra op 11 januari jl. is ook GTS aan het werk om te kijken welke mogelijkheden er zijn om de gaswinning te verlagen vanuit het oogpunt van leveringszekerheid." Dit zal leiden tot een nieuw advies, waarin GTS mogelijk andere uitgangspunten hanteert dan in zijn eerdere adviezen. "*Het SodM-advies en het GTS-advies hebben een belangrijke rol in de besluitvorming, waarmee dus de nieuwe uitgangspunten leidend worden, ook bij de ontwikkelingen van de gasvraag op de lange termijn*", aldus de ambtenaren.

Verder blijkt uit de nota dat GTS het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zal helpen bij het analyseren van de verwachte gasvraagontwikkeling op lange termijn. Hiervoor zal GTS eerst een basisscenario opstellen op basis van vraagontwikkelingen volgens de Nationale Energieverkenning 2017[48] en de meest recente informatie uit België, Frankrijk en Duitsland over de vraag naar laagcalorisch gas. Op basis van dit basisscenario worden vervolgens de effecten van vier alternatieve scenario's weergegeven. De vier scenario's gaan uit van:
1. een reductie van de vraag van industriële grootverbruikers;
2. de bouw van een nieuwe stikstofinstallatie;
3. vergaande verduurzaming;
4. het totaaleffect van de combinatie van deze scenario's.

De ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat merken daarnaast nog op dat enkele onderwerpen rondom leveringszekerheid zich meer lenen voor een kwalitatieve beschrijving, bijvoorbeeld de vraag wat de minister doet als hij genoodzaakt is om te kiezen voor een winningsniveau dat onder het niveau van de leveringszekerheid ligt.[49]

Minister Wiebes heeft bij deze nota van 18 januari 2018 genoteerd: *"Het lijkt er op dat alle resultaten van onze eigen exercitie (oa de Duitse centrale, buitenland, etc.) al worden geïntegreerd in de raming van GTS. Dat is politiek zeer onaantrekkelijk – wéér lopen we achter de feiten aan! Kan dit niet anders? Er is wellicht een grotere daling op kt/mlt [korte termijn/middellange termijn] mogelijk dan in het RA [regeerakkoord] staat – dat inziend, met alle acties daarbij – brengen we toch liever zelf naar buiten, in plaats van dat GTS even het gras wegmaait op basis van ons harde werk?"*[50]

8.3.3 Verdere reductie gaswinning naar 12 miljard kubieke meter na de beving bij Zeerijp

SodM-advies over maatregelen na de aardbeving bij Zeerijp
De inspecteur-generaal van SodM, Theodor Kockelkoren, stuurt op 1 februari 2018 een brief aan minister Wiebes met als bijlage het SodM-adviesrapport. Dit advies is opgesteld naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp en de maatregelen die de NAM voorstelt in haar

48 De Nationale Energieverkenning 2017 (NEV) is opgesteld door het Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) samen met het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en met bijdragen van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). De NEV brengt jaarlijks de stand van zaken rondom de energiehuishouding in Nederland in kaart, en geeft inzicht in de te verwachten ontwikkelingen tot 2035.
49 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake inventarisatie vermindering gasvraag Groningen korte en lange termijn, 18 januari 2018.
50 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake inventarisatie vermindering gasvraag Groningen korte en lange termijn, 18 januari 2018

48-uursbrief. Kockelkoren schrijft: *"Twee van de maatregelen die ik adviseer, wil ik hier in de brief al benoemen, omdat deze naar mijn oordeel per direct genomen moeten worden. De andere maatregelen adviseer ik u zo snel mogelijk te nemen maar zullen naar verwachting een andere belangenafweging van u vergen. De twee maatregelen die ik u adviseer per direct te nemen zijn:*
1. *Sluiten van de Loppersumclusters*
2. *Beperken van de fluctuaties in de productie uit het Bierum-cluster tot maximaal 20% (met uitzondering van operationele omstandigheden)"*

Bij de gaswinning spelen de belangen leveringszekerheid en veiligheid een rol. Het is niet de rol van SodM om over leveringszekerheid te adviseren, maar aan GTS, aldus Kockelkoren: *"Het bijzondere van deze beving [Zeerijp] was de hevigheid van de grondbewegingen: de hoogste gemeten grondversnelling was beduidend hoger dan die bij de beving in Huizinge in 2012. Door de bewoners in Groningen werd deze beving dan ook als beangstigend ervaren."*[51] SodM weegt in het advies de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 (paragraaf 7.3.5 van hoofdstuk 7) mee. De Raad van State oordeelde dat de minister onvoldoende had beargumenteerd dat hij veiligheid voldoende had meegewogen in zijn goedkeuring van het winningsplan. *"Hij [de minister] had ook geen koppeling gelegd met de veiligheidsnorm voor gebouwen, de zogenaamde Meijdamnorm, die geïntroduceerd was, in ieder geval in het beleid van het ministerie. Ik wilde heel graag die koppeling wel leggen, waarmee je wat betreft gebouwveiligheid – we wilden ook die andere elementen van veiligheid meewegen – een objectieve onderbouwing kunt geven voor: welk niveau van gaswinning zou dan veilig zijn? Dat bleek dus te kunnen"*, aldus Kockelkoren.[52]

SodM geeft in zijn adviesrapport aan dat sinds november 2016 de seismische activiteit in het gebied rond Loppersum weer is gestegen. De eerder genomen productiemaatregelen hebben slechts tijdelijk effect gehad. Aardbevingsrisico's zijn niet direct te meten, maar kunnen wel berekend worden met complexe berekeningsmethoden. Dit is, zoals eerder vermeld, gebaseerd op onzekere veronderstellingen, waardoor de uitkomsten ook in grote mate onzeker zijn. Aangezien er geen andere manier beschikbaar is om persoonlijke veiligheid te bepalen en te toetsen, gebruikt SodM nu toch deze berekeningsmethode. SodM geeft aan dat het dit niet eerder heeft gedaan, omdat het voorheen van mening was dat de onzekerheden te groot waren. SodM volgt nu de redenering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, namelijk om bij gebrek aan een alternatieve manier om de aardbevingsrisico's te berekenen en te toetsen aan veiligheidsnormen, een onzekerheidsmarge te hanteren. "*Deze marge maakt het mogelijk om vermoedelijk met 90% zekerheid te bepalen of aan de veiligheidsnorm wordt voldaan*." Vanwege de urgentie van het advies maakt SodM nog gebruik van de door NAM gerapporteerde onzekerheidsmarge. SodM geeft aan in een later stadium te bezien of een andere onzekerheidsmarge gehanteerd dient te worden.[53]

51 SodM. Brief aan minister Wiebe inzake en aanbieding van advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, 1 februari 2018.
52 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
53 SodM. Brief aan minister Wiebes inzake en aanbieding van advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, 1 februari 2018.

SodM kijkt in deze beoordeling verder dan enkel naar veiligheid en schade aan gebouwen, maar neemt ook de veiligheidsperceptie en de gezondheidsaspecten van inwoners mee in haar beoordeling:

"SodM heeft niet alleen oog voor de gevolgen van de gaswinning voor de veiligheidsrisico's en schade aan gebouwen. Ook ziet zij dat de aardbevingen gevoelens van onzekerheid en angst, en waardedaling van gebouwen en gronden veroorzaken. De gevolgen van de gaswinning werken daarmee door in de veiligheidsbeleving en daarmee het welbevinden en ten dele zelfs de gezondheid van mensen. SodM heeft gezien hoe de Raad van State de aard en omvang van deze sociale gevolgen als een zwaarwegend belang meeneemt in haar oordeelsvorming. Bij het komen van het advies heeft SodM ook maatschappelijke impact en mate van verontrustendheid van de beving in Zeerijp meegewogen."[54]

SodM adviseert maximaal 12 miljard kubieke meter, in de toekomst nog lager
In het advies van 1 februari 2018 adviseert SodM de minister van EZK om de volgende maatregelen te nemen:
1. *"Beperk zo snel mogelijk de totale productie uit het Groningen-gasveld tot maximaal 12 miljard Nm3/jaar.*
2. *Sluit per direct de clusters Ten Post, Overschild, de Paauwen, 't Zand en Leermens ('de loppersumclusters').*
3. *Beperk per direct de fluctuaties in de productie uit het Bierumcluster tot maximaal 20% (met uitzondering van operationele omstandigheden).*
4. *Beperk zo snel mogelijk de regionale fluctuaties in de productie van de overige clusters tot het huidige niveau van +/- 50%. De beperking van de fluctuaties van +/- 20% voor de productie uit het gehele Groningenveld kan onder deze voorwaarde worden losgelaten."*[55]

SodM geeft aan dat een productieniveau van 12 miljard kubieke meter aardgas per jaar waarschijnlijk niet het eindpunt zal zijn, vanwege drukdaling en daarmee verhoogde seismiciteit, en preludeert op volledige stopzetting: *"SodM verwacht daarom dat de winning uiteindelijk verder afgebouwd zal moeten worden. Hierbij is een redelijke kans dat alleen met het volledig stoppen van de gaswinning ook op langere termijn wordt voldaan aan de normen voor veiligheid en het voorkomen en beperken van schade."*

Daarnaast geeft SodM aan dat ook de veiligheidsbeleving en de sociale gevolgen van de aardbevingen meegewogen dienen te worden. Volgens SodM zullen deze factoren naar verwachting steeds zwaarder wegen. Inspecteur-generaal Kockelkoren geeft aan dat het hanteren van een ruime veiligheidsmarge tweeledig is: enerzijds omdat er grote onzekerheden zijn, anderzijds omdat de impact op het welzijn en op de gezondheid van mensen erg groot is. *"Dat rechtvaardigt in onze overwegingen ook om die veilige marge te nemen. Dat was voor ons mede de reden dat we heel duidelijk al een perspectief op de toekomst hebben gegeven. We*

54 SodM. Brief aan minister Wiebes inzake en aanbieding van advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, 1 februari 2018.
55 SodM. Brief aan minister Wiebes inzake en aanbieding van advies Groningen-gasveld n.a.v. aardbeving Zeerijp van 8 januari 2018, 1 februari 2018.

hebben gezegd: dit gaat niet het eindpunt zijn en uiteindelijk zal de gaswinning naar verwachting helemaal afgebouwd moeten worden.", aldus Kockelkoren in zijn openbaar verhoor.[56]

In eerdere adviezen van SodM speelde 'vlakke winning' een belangrijke rol. In dit advies wordt vlakke winning ook genoemd, maar heeft het een minder prominente rol dan in eerdere SodM-adviezen. Het beperken van fluctuaties richt zich voornamelijk op specifieke clusters en niet meer op het gehele veld. Het advies legt de nadruk op substantiële productiebeperking.

> *Ik denk overigens zeker ook dat SodM dit misschien beter en duidelijker had kunnen toelichten in zijn adviezen. We hebben in elk geval in het advies van 1 februari een heel duidelijke prioritering aangebracht. Die prioritering was: het is belangrijker om de gaswinning zo snel mogelijk naar die 12 te brengen met uiteindelijk ook een volledige afbouw dan het vlak winnen.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Op woensdag 31 januari 2018 sturen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een nota aan hun minister, waarin zij een Kamerbrief hebben voorbereid die ingaat op de adviezen van het SodM (dit betreft het advies van 1 februari 2018, dat al eerder met ambtenaren van het ministerie is gedeeld door SodM) en GTS. In het advies van GTS staat dat vier productieclusters gesloten kunnen worden zonder dat de leveringszekerheid op piekmomenten in gevaar komt. Van de resterende clusters zijn er twee voor de resterende maanden van het lopende gasjaar niet meer nodig, maar voor de volgende gasjaren misschien nog wel. Zij kunnen daarom nog niet volledig worden gesloten. Uit het advies van GTS komt ook naar voren dat er vanwege het warme weer mogelijkheden bestaan om de gaswinning in dit jaar te verlagen.[57]

Enkele aspecten van de advisering van SodM zetten het ministerie van EZK aan het denken over het op termijn beëindigen van de gaswinning. Daarbij behoort onder andere dat de toezichthouder expliciet twijfelt of 12 miljard kubieke meter op termijn veilig is en daarbij stelt dat er een reële kans is dat alleen beëindiging van de winning ertoe leidt dat aan de normen van veiligheid kan worden voldaan.

> *Ik denk dat ik heel kort na het lezen van dit rapport [SodM-rapport] daarover met Eric Wiebes om tafel heb gezeten. Hij stelde mij toen ook de vraag: wat moeten we hiermee? Zo is eigenlijk de gang begonnen naar het besluit van 29 maart om naar nul te gaan.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

56 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
57 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake brief aan de Tweede Kamer inzake de adviezen van SodM en GTS over de gaswinning Groningen, 31 januari 2018.

Volgens directeur-generaal Energie, Gaastra, is dit advies een ‘gamechanger’. Dat ligt volgens hem aan het feit dat de inspecteur-generaal aangeeft dat het in de redelijke verwachting ligt dat alleen bij een gaswinning van nul absolute veiligheid voor Groningers bereikt kan worden. Gaastra geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat dit het eerste moment is dat deze opvatting met gezag wordt verkondigd: *“Het was eigenlijk voor het eerst dat dat met gezag werd gezegd door het SodM. Dat was een nadrukkelijke breuk van SodM met het hand-aan-de-kraanprincipe.”*[58]

In de eerste maand na de beving in Zeerijp denkt minister Wiebes nog vooral over een verlaging van de gaswinning naar 12 miljard kubieke meter. Het advies van SodM is echter belangrijk voor Wiebes’ uiteindelijke besluit om de gaswinning helemaal te beëindigen, zo verklaart hij in zijn openbaar verhoor. SodM geeft immers aan dat bij een winning van 12 miljard kubieke meter het nog steeds onveilig kan zijn in Groningen, vooral als de versterkingsopgave niet voltooid is.[59]

> *Maar ik was er niet per se van overtuigd dat 12 het eindgetal was. Dus zo snel mogelijk: zeker, tot je dienst. Maar over de 12 wilde ik nog even nadenken. SodM zei namelijk ook niet dat het dan veilig was. Sterker nog, elke keer als je dat besprak, zei het: ja, dan ga ik er wel van uit dat de versterking op tempo komt. Ja, maar daar hadden we dus geen oplossing voor. Het is dus veilig onder de voorwaarde dat je iets doet wat niet kan. Ik vond dat dus niet een harde 12. “Zo snel mogelijk” vind ik hard, maar die 12 vond ik niet zo hard.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

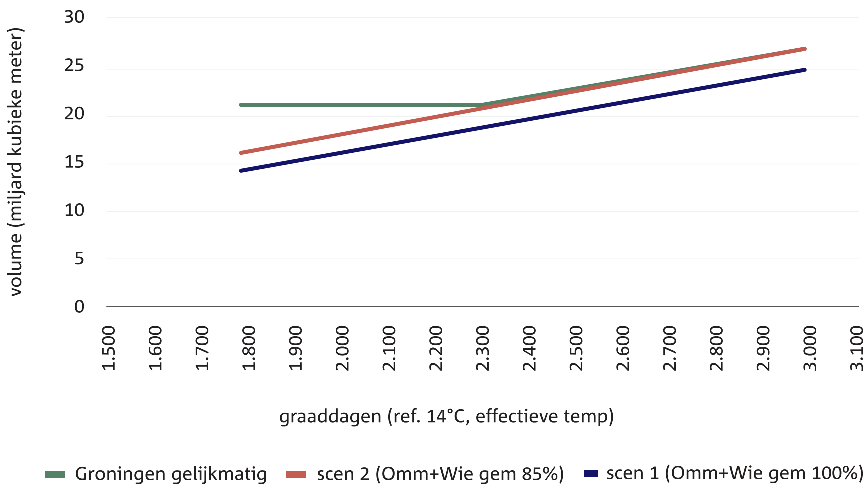
Pas in maart licht minister Wiebes de bewindspersonen Rutte en Hoekstra in over zijn voornemen om de gaswinning in 2030 helemaal te beëindigen. Dit komt overeen met de verklaring van topambtenaar Wouter Raab, directeur Inspectie der Rijksfinanciën:

> *We hadden natuurlijk allerlei contacten met de collega’s. Dat dit eraan zat te komen, zeker die nul in 2030, was in ieder geval voor mij toch nog wel een verrassing. Wanneer ik dat voor de eerste keer hoorde als concreet voorstel? Ik denk dat dat pas ergens in de tweede helft van maart was, dus vrij laat.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

GTS-advies: verlaging winning Groningenveld mogelijk
GTS is naar aanleiding van de aardbeving in Zeerijp gevraagd om advies uit te brengen vanuit het perspectief van leveringszekerheid over de maatregelen die de NAM voorstelt. De door de NAM voorgestelde maatregelen omvatten twee aspecten:

58 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
59 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.

1. een verlaging van de jaarlijkse productie uit het Groningenveld (jaarvolume);
2. het insluiten van maximaal zes productieclusters, waardoor de capaciteit (aanbod op piekmomenten) wordt beperkt.



Figuur 8.2 Benodigd volume Groningen als functie van het aantal graaddagen

Bron: GTS (advies 31 januari 2018)

Op 31 januari 2018 stuurt GTS haar advies aan minister Wiebes. GTS geeft aan dat bij het uitgangspunt van een vlakke winning (± 20% afwijking op maandbasis), het advies van mei 2017 intact blijft, namelijk een productieniveau van 21 miljard kubieke meter. Als vlakke productie als uitgangspunt wordt losgelaten, ligt de te realiseren Groningenproductie tussen 14 miljard kubieke meter (in het geval van een warm jaar) en 27 miljard kubieke meter (koud jaar). Bij het loslaten van vlakke winning wordt de productie afhankelijk van verschillende factoren: de temperatuur en de mogelijkheden tot stikstofinzet (afhankelijk van zowel het stikstofaanbod, het aanbod van hoogcalorisch gas en de conversiemiddelen van GTS). Indien GTS stuurt op een constant hoog niveau van de conversiemiddelen en verrijking, is het op jaarbasis mogelijk om circa 33-36 miljard kubieke meter pseudo-Groningengas (hoogcalorisch gas bijgemengd met stikstof) te produceren. Dit kan bereikt worden met de inzet op 85% tot 100% van de zogenoemde '*baseload installaties*' – installaties die voltijds beschikbaar zijn voor conversie – in Ommen en Wieringermeer. De overige twee conversie-installaties kunnen dan dienen voor de opvang van pieken in de gasvraag en back-up. Het Groningenveld is dan alleen nodig als balanspost en wordt enkel ingezet wanneer dit noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. In een jaar met gemiddeld hoge temperaturen is dan weinig Groningenproductie nodig en in het geval van een koud jaar is extra gas uit het Groningenveld noodzakelijk. Kortom: *"Deze keuze*

leidt gemiddeld tot de laagst mogelijke inzet van het Groningenveld, echter in de meeste jaren zal dit leiden tot een minder gelijkmatige winning."[60]

In figuur 8.2 wordt het benodigde jaarvolume uit het Groningenveld afgezet tegen het aantal graaddagen. Hieruit valt op te maken dat voornamelijk in warme jaren (laag aantal graaddagen) een groot verschil waarneembaar is met het scenario van vlak produceren. GTS kondigt aan dat zij in maart 2018 komt met een nieuw advies over de eerdergenoemde productiescenario's op lange termijn (tot 2030). De dalende vraag naar Groningengas door ombouw in buitenland en door de ombouw van industriële verbruikers in Nederland, en de bouw van een nieuwe stikstoffabriek neemt GTS mee in deze langetermijnscenario's.[61] Voor het nieuwe advies, van maart 2018, kijkt GTS welke maatregelen genomen kunnen worden om de gaswinning in Groningen te kunnen verlagen. Dit advies wordt verderop in deze paragraaf behandeld.

> *Toen zijn wij gaan kijken met welke maatregelen je uiteindelijk wel zo snel mogelijk naar 12 zou kunnen gaan en uiteindelijk naar 0.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

GTS gaat in dit advies van februari verder in op het sluiten van een aantal productieclusters, zoals voorgesteld door NAM. *"De door NAM voorgestelde maatregelen betreffende verlaging van de productiecapaciteit op het Groningenveld door het sluiten van een aantal productieclusters zijn door GTS getoetst tegen de benodigde piekcapaciteit van de volledige markt voor laagcalorisch gas bij -17°C (de door GTS gehanteerde referentietemperatuur)."*

GTS concludeert dat de productie uit vier productieclusters niet noodzakelijk is voor de leveringszekerheid. In de studie naar scenario's omtrent de afbouw van Groningen, waarover in maart 2018 gerapporteerd wordt, zal voor de jaren na het lopende gasjaar vastgesteld worden of de resterende twee clusters noodzakelijk zijn voor leveringszekerheid. Door het sluiten van clusters van Groningen is er minder capaciteit beschikbaar. Dit heeft gevolgen voor de mate waarin de eventuele uitval van stikstofmengstations opgevangen kan worden. *"Indien er in de toekomst middelen buiten gebruik dreigen te raken zou de inzet moeten zijn om bijvoorbeeld te komen tot marktmechanismen of financiële prikkels om de huidige capaciteit in stand te houden. Zoals bijvoorbeeld in 2017 de toegenomen zekerheid rond de gasopslag Alkmaar is gerealiseerd."*[62]

Minister Wiebes informeert de Tweede Kamer over opvolging SodM-advies
Op 1 februari 2018 gaat minister Wiebes in een brief naar de Tweede Kamer in op het SodM- en het GTS-advies, en op de manier waarop de minister opvolging wil geven aan deze adviezen. In de brief vermeldt de minister dat in het regeerakkoord al is aangegeven dat in de kabinetsperiode de gaswinning omlaag gebracht moet worden met 1,5 miljard kubieke meter (dus tot 20 miljard kubieke meter aardgas). Minister Wiebes geeft aan dat hij dit ziet

60 GTS. Brief aan minister Wiebes met advies GTS inzake leveringszekerheid, 31 januari 2018.
61 GTS. Brief aan minister Wiebes met advies GTS inzake leveringszekerheid, 31 januari 2018.
62 GTS. Brief aan minister Wiebes met advies GTS inzake leveringszekerheid, 31 januari 2018.

als een schatting die niet als beperkend is bedoeld. Bij zijn aantreden is hij begonnen met een inventarisatie van de mogelijkheden tot volumebeperkingen, zoals ombouw of verduurzaming van industriële grootgebruikers en ombouw van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas in het buitenland.[63]

In de brief schrijft minister Wiebes dat SodM adviseert om zo snel mogelijk terug te gaan naar een winningsniveau van 12 miljard kubieke meter per jaar. SodM merkt op dat deze maatregel een belangenafweging vergt van de minister. Het voorgestelde winningsniveau van 12 miljard kubieke meter is immers lager dan wat GTS vanuit de leveringszekerheid adviseert: een productie van 21 miljard kubieke meter bij een vlakke winning. Het is volgens de minister evident dat een dergelijke daling naar 12 miljard kubieke meter op dit moment betekent dat niet voldaan kan worden aan gasvraag van huishoudens en bedrijven in binnen- en buitenland. *“De huidige behoefte is bijna dubbel zo hoog.”*

“Het zal niet alleen grote inspanning maar ook enige tijd kosten om het winningsniveau sterk te verlagen.” De minister wil de adviezen echter wel meenemen in de inventarisatie van de mogelijkheden om de vraag naar Groningengas op korte en lange termijn af te bouwen. De minister geeft aan dat hij op korte termijn de twee maatregelen van SodM zal uitvoeren; dus het Loppersumclusters sluiten en de fluctuatie bij het Bierumcluster maximaliseren op 20%.[64]

Industriële grootverbruikers: vrijwillig traject uitfasering laagcalorisch gebruik
In paragraaf 7.3 van hoofdstuk 7 is beschreven dat het ministerie van Economische Zaken in 2017 al het idee had om de gasvraag van industriële grootverbruikers te verlagen. In dezelfde periode treft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voorbereidingen om het gebruik van laagcalorisch gas door industriële grootverbruikers versneld uit te laten faseren. In februari 2018 stuurt minister Wiebes een brief aan de individuele directies van circa 120 bedrijven. In deze brief wordt aangegeven dat het kabinet deze kabinetsperiode de vraag naar laagcalorisch gas versneld wil verminderen, aangezien dit essentieel is voor de vermindering van de gaswinning. Het kabinet wil het verbruik van laagcalorisch gas door industriële grootverbruikers versneld uitfaseren, zodat er in principe in 2022 geen industriële grootverbruikers zijn die gebruikmaken van Groningengas. *“Voor mij [Wiebes] is hierbij het uitgangspunt dat deze uitfasering onontkoombaar is, maar dat de wijze waarop dit het beste vormgegeven kan worden per bedrijf kan verschillen.”* Dit kan op twee manieren: verduurzaming van energievoorziening (bij voorkeur, in het kader van klimaat- en energietransitie) of ombouw van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas. De minister vraagt de bedrijven om binnen drie weken aan te geven op welke wijze zij denken uit te kunnen faseren.[65] Op 14 maart 2018 stuurt GTS zijn conceptadvies naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (zie tekstkader 8.1 verderop voor het definitieve advies van 27 maart). Hierin geeft GTS aan welke maatregelen genomen kunnen worden om het productievolume te verlagen tot 12 miljard kubieke meter. Hierin wordt onder andere het gevolg geschetst van het overschakelen van de industrie van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas (of andere duurzame alternatieven). Als de kosten van de stikstofinstallatie

63 Kamerstuk II 2017/18, 33529 nr. 424.
64 Kamerstuk II 2017/18, 33529 nr. 424.
65 Ministerie van EZK. Brief van minister Wiebes inzake uitfasering gebruik Groningengas door industrie ten behoeve van vermindering van de gasvraag, 8 februari 2018.

per hoeveelheid gereduceerde kubieke meter Groningengas als maatstaf wordt genomen voor de omvang van de ombouw van de industrie, dan ligt de bandbreedte van afname tussen 2,8 en 4,5 miljard kubieke meter aardgas per jaar.[66]

Het advies van GTS krijgt al snel een vervolg. Op 22 maart 2018 stuurt Gasunie een brief aan minister Wiebes. Daarin geeft zij aan dat zij bereid is om de goedkeuringstrajecten voor de investeringen (voor een stikstoffabriek en de ombouw van installaties bij industriële afnemers) versneld te doorlopen. Vanwege de urgentie is ervoor gekozen om de raad van commissarissen te consulteren voordat een eventuele investeringsbeslissing ter goedkeuring kan worden voorgelegd. Zowel de bestuurders van GTS/Gasunie als de raad van commissarissen zijn van mening dat de investeringen alleen verantwoord zijn als bepaalde zekerheden worden verkregen. Gasunie geeft in deze brief aan dat de minister van Economische Zaken en Klimaat *"[...] verantwoordelijk [is] voor het wettelijk kader waarin taken worden toegekend en zekerheid wordt geboden dat een binnen die taak passende investering van GTS kan worden terugverdiend."* Gasunie geeft ook aan dat deze investeringen momenteel niet onder de reguliere conversietaak vallen. Daarom vindt Gasunie dat de faciliterende taak van GTS in het kader van de Groningenreductie in de wet vastgelegd dient te worden. Voor de ombouw dient de wet zodanig worden afgebakend dat GTS niet gehouden is tot ombouwmaatregelen met hoge kosten die slechts tot een kleine productiereductie leiden.[67]

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gaat in deze beginfase uit van een vrijwillig traject. Dit blijkt later nog niet de gewenste resultaten op te leveren, waardoor de minister van Economische Zaken en Klimaat in 2020 besluit om dit alsnog via wetgeving te realiseren.

> *Je had er meer aan gehad als die keuze eerder gevallen was. Ik denk dat ik meer vind ten aanzien van het begin van het traject om de vrijwillige route te bewandelen en maar met industrieën in gesprek te gaan over welke alternatieven zij hebben: dat schiet niet echt op als je vaart wil maken. Dus daar zit meer mijn kritiek op dan dat het besluit in 2020 niet goed zou zijn geweest.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

Ambtenaren informeren minister Wiebes over maatregelen om de vraag naar Groningengas te verminderen

Op woensdag 14 februari 2018 sturen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een notitie aan minister Wiebes over de stand van zaken omtrent de scenario's van de gaswinning en over het proces om tot een nieuw instemmingsbesluit te komen. De ambtenaren schrijven dat GTS bezig is om verschillende scenario's te schetsen voor de reductie van de gasvraag. De scenario's dienen ter onderbouwing van het verhaal rond gaswinning en dragen bij aan de transparantie over het onderwerp leveringszekerheid. GTS hanteert een basisscenario waarbij

66 GTS. Mailbericht, 14 maart 2018., 18.52. Onderwerp: Conceptbrief GTS.
67 Gasunie. Brief aan minister Wiebes inzake waarborgen investeringen Groningenreductie, 22 maart 2018.

de winning wordt afgebouwd naar 12 miljard kubieke meter op basis van de leveringszekerheid bij vlakke winning, zonder dat hierbij aanvullende maatregelen worden genomen. Daarnaast behandelt GTS een aantal scenario's waarin verschillende maatregelen worden gecombineerd.[68] De maatregelen die aan bod komen, zijn:

- ombouw van grootverbruikers naar hoogcalorisch gas;
- verdergaande verduurzaming (met name gebouwde omgeving);
- bouw van de stikstofinstallatie (5-7 miljard kubieke meter besparing vanaf 2022);
- ombouw van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas in het buitenland.

De ambtenaren melden dat met veel grootverbruikers (circa 30 bedrijven) gesprekken zijn gevoerd. Alle bedrijven hebben aangegeven het ministerie van Economische Zaken en Klimaat binnen drie weken te zullen informeren over de mogelijkheden (en daarbij komende kosten) om tot ombouw of verduurzaming over te gaan. Het voornaamste probleem van veel bedrijven is dat het productieproces stopgezet dient te worden tijdens het ombouwen. Daarnaast zijn er zorgen omtrent het *level playing field.* In de nota staat dat Sandor Gaastra, directeur-generaal Energie, Telecom en Mededing, op 8 februari 2018 overleg had met zijn collega's in België, Duitsland en Frankrijk. Daaruit kwam naar voren dat een versnelde ombouw in deze landen (nog) niet te realiseren is. Wel is men daar bereid om naar mogelijkheden te zoeken. Zo geeft Duitsland aan dat energiebedrijf EWE, door gebruik te maken van een stikstoffabriek, mogelijk de gasvraag naar Groningengas kan verminderen.[69]

8.3.4 De gaswinning gaat naar nul: Hoe beïnvloedt dit de versterkingsopgave?

In de eerste maanden van het ministerschap van Wiebes gebeurt er veel in het aardgasdossier. In paragraaf 7.3.4 van hoofdstuk 7 is beschreven dat de winningsbesluiten door de Raad van State zijn vernietigd, omdat toenmalig minister Kamp in zijn instemmingsbesluiten onvoldoende heeft gemotiveerd hoe het veiligheidsbelang en de daarmee samenhangende risico's zijn meegewogen in de winningsbesluiten. Hierdoor moet binnen een jaar een nieuw winningsbesluit worden genomen, in plaats van na vijf jaar (2022). In dezelfde periode, in 2017, worden er verkennende gesprekken gevoerd met de oliemaatschappijen om tot een herziening van de afspraken binnen het gasgebouw te komen. Zoals eerder in paragraaf 7.3.1 van hoofdstuk 7 weergegeven, willen de oliemaatschappijen af van de discretionaire ruimte om meer aardgas te winnen dan noodzakelijk is voor de leveringszekerheid en pleiten zij bij de overheid voor het instellen van een winningsplicht. Daarmee gaat de zorgplicht van de NAM naar de overheid en kunnen de bestuurders van de NAM niet meer strafrechtelijk vervolgd worden. De oliemaatschappijen komen ook met de suggestie om de gaswinning rond 2030 te beëindigen. Dit is in lijn met de recente cijfers van GTS over de leveringszekerheid op de lange termijn. In de verkennende gesprekken met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat merken de oliemaatschappijen ook op dat bij een lagere winning de versterkingsopgave aanzienlijk verkleind kan worden.

In het vorige hoofdstuk is ook beschreven dat er grote onvrede is over de uitvoering van de versterkingsopgave. Het Centrum Veilig Wonen (CVW) kan zijn doelstellingen niet realiseren en er worden in deze periode weinig gebouwen versterkt. Daarnaast is er sprake van een groot

68 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake scenario's gaswinning en instemmingsbesluit, 14 februari 2018.
69 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake scenario's gaswinning en instemmingsbesluit, 14 februari 2018.

wantrouwen tussen de regionale bestuurders en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Ambtenaren overleggen over afbouwscenario's
In de vorige paragraaf (paragraaf 8.3.3) is beschreven dat directeur-generaal Energie Gaastra het SodM-advies van 1 februari 2018 ziet als een '*gamechanger*' en kort hierna met minister Wiebes spreekt, waarbij de gedachte opkomt om de gaswinning te beëindigen. Minister Wiebes geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat die gedachte rond februari/maart concreter wordt:

> *Dat sluimerde al wel voor de jaarwisseling, maar dat was nog wel echt theoretisch. Ik denk dat ik concreet gedacht heb dat het moment was om de knoop door te hakken in februari/maart.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Op 6 februari 2018 vindt er een interdepartementaal overleg plaats, het zogeheten besluitvormend overleg Groningen, tussen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het ministerie van Financiën, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, en het ministerie van Algemene Zaken. Hierbij geeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan dat de maatregelen die SodM noemt voor de korte termijn, namelijk het insluiten van bepaalde clusters, worden overgenomen en in gang worden gezet. Over het gaswinningsniveau zal eind maart definitief worden besloten. Hierbij doet zich de vraag voor hoe snel de gaswinning teruggebracht dient te worden: "*SodM adviseert om de winning zo snel als mogelijk te verlagen naar 12 miljard nm3. Afweging zit in de vraag hoe snel "zo snel als mogelijk is." Dit is afhankelijk van de afbouwscenario's voor de gaswinning.*", aldus een ambtenaar van Economische Zaken en Klimaat. Deze afbouwscenario's zullen worden voorgelegd in de ministerraad van 30 maart. Hiertoe werken de ambtenaren aan een kader waarbinnen veiligheid, leveringszekerheid en de kosten van maatregelen tegen elkaar afgewogen kunnen worden. In het overleg wordt ook een planning geschetst voor het te nemen winningsbesluit. Nadat eind maart een definitief besluit is genomen over het winningsniveau, dient het winningsbesluit eind mei uitgewerkt te zijn, zodat de wettelijke procedures doorlopen kunnen worden. Op 1 oktober ligt er dan een definitief winningsbesluit. Een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat merkt op dat deze planning idealiter rekening houdt met de komende onderhandelingen met de oliemaatschappijen. De introductie van een winningsplicht, een belangrijk punt voor de oliemaatschappijen, betekent een wijziging in het wettelijk regime, dus moet dit snel in een wet worden vastgelegd. Verder vraagt directeur-generaal Gaastra ook aan het ministerie van Financiën om de afbouwscenario's te beoordelen vanuit een financieel perspectief.[70] Op 14 februari sturen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een nota aan minister Wiebes over de verschillende scenario's voor gaswinning en het proces rond het instemmingsbesluit. In deze nota lichten ze de minister ook in over de noodzaak van

70 Ministerie van EZK. Notulen besluitvormend overleg Groningen op 6 februari 2018.

een wetswijziging.[71] In het overleg van 6 maart 2018 wordt er wederom stilgestaan bij het wetsvoorstel. Het is de bedoeling dat het wetsvoorstel, dat onder andere betrekking heeft op de winningsplicht, op dezelfde dag in consultatie gaat als de Kamer in een brief wordt geïnformeerd over de afbouwscenario's (29 maart).[72]

EZK koppelt lage winning aan verkleinen versterkingsopgave
Op 20 februari 2018 vindt er wederom een besluitvormend overleg Groningen plaats. In dit overleg geeft een lid van het managementteam Mijnbouw aan dat een (spoed)wetswijzing noodzakelijk is om een goede afweging te maken tussen leveringszekerheid en veiligheid en om de NAM te kunnen verplichten tot een bepaald niveau van gaswinning. Een winningsbesluit dat genomen wordt zonder deze wetswijziging loopt een zeer groot risico om vernietigd te worden door de Raad van State. Uiteindelijk wordt besloten om minister Wiebes op korte termijn middels een nota in te lichten over het grote belang van deze wetswijziging, zodat hij andere ministers tijdig kan meenemen.

In dit overleg ligt ook de vraag op tafel of voor de versterkingsopgave niet een fundamenteel andere aanpak nodig is. Projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds, Anita Wouters, geeft in een intern ambtelijk overleg aan dat een expertteam op dat moment vooral kijkt naar optimalisatie van het bestaande proces, maar dat dat naar verwachting te weinig oplevert, zowel in termen van tijd als geld. *"Daarom is geprobeerd via de besturingstafel de discussie over een fundamenteel andere aanpak te starten. Dat is matig geland. Aanleiding voor een nieuwe blik op versterking kan zijn de voorgenomen reductie van de winning. [...] Op basis van de winningsscenario's wordt naar een andere aanpak van versterking gezocht."*[73]

Op woensdag 28 februari 2018 sturen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een adviesnota aan de minister Wiebes ten behoeve van een overleg van de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds die op maandag 5 maart 2018 zal plaatsvinden. In deze nota schrijven de ambtenaren dat het terugbrengen van de gaswinning gezien kan worden als een (potentiële) *gamechanger*, omdat de oorzaak van de aardbevingen wordt aangepakt. Hierbij wordt expliciet de relatie met de versterkingsopgave gelegd: *"Zelfs als de versterkingsoperatie een perfecte operatie zou zijn met goede uitkomsten, geen onzekerheid en tevredenheid bij alle betrokkenen, ook dan zou het besluit om de gaswinning significant terug te brengen (tot 12 miljard bcm en eventueel nog verder) op zichzelf al reden zijn om de versterkingsoperatie tegen het licht te houden. Immers, als de oorzaak van de aardbevingen flink wordt teruggebracht, kan het niet anders dan dat op zijn minst nagedacht moet worden op welke manier dat gevolgen heeft voor de benodigde versterking."*[74]

> *Versterken was geen doel op zich. Dat was ook duidelijk de lijn van minister Wiebes.*
>
> *Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022*

71 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake scenario's gaswinning en instemmingsbesluit, 14 februari 2018.
72 Ministerie van EZK. Notulen besluitvormend overleg Groningen op 6 maart 2018.
73 Ministerie van EZK. Notulen besluitvormend overleg Groningen 20 februari 2018.
74 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds 5 maart 2018, 28 februari 2018.

In dezelfde nota staat dat het risiconiveau door de verdere verlaging van de gaswinning op termijn zal dalen door. Welke termijn precies is onduidelijk. Ook is sprake van een gaswinningsscenario waarin de gaswinning binnen vijf jaar op een niveau van 12 miljard kubieke meter zit en na twaalf jaar op een niveau van nul. *"De aanname is dat de forse daling van het gaswinningsniveau tot 12 bcm leidt tot een flinke daling van de seismische dreiging, maar de versterkingsoperatie heeft ook de nodige ongewisheid over de verlooptijd en daarmee tot een forse daling van het aantal woningen dat versterkt moet worden."* Minister Wiebes krijgt het advies om tijdens de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds in te brengen dat hij ten aanzien van versterken ook wil anticiperen op een sterke daling van de gaswinning.[75]

Op 2 maart 2018 ontvangt minister Wiebes een ambtelijke nota van zijn ministerie over de budgettaire impact van het Groningendossier. De nota is met het ministerie van Financiën afgestemd en dient als input voor de kaderbrief en de Voorjaarsnota.[76]

Deze nota gaat in op de budgettaire effecten tot het einde van de kabinetsperiode en is op verzoek van minister Wiebes opgesteld. *"U heeft gevraagd om een overzicht van de verminderde gasbaten en kosten bovengronds. Hierbij ontvangt u dit overzicht waarbij wordt uitgegaan van de bouw van een extra stikstofinstallatie. Hierdoor kan de winning vanaf 2022 terug naar 12 bcm".* Dit is een aanzienlijke daling ten opzichte van de startnota[77], die voor 2022 uitgaat van een winning van 20 miljard kubieke meter. De ambtelijke nota gaat ook in op de versterkingsopgave. De gemiddelde kosten per woningen zijn geschat op €463.961 per woning. Die prijs is gebaseerd op de NPR:2015, een winningsniveau van 24 miljard kubieke meter en in totaal 20.763 te versterken woningen. De ambtenaren menen om twee redenen dat er opnieuw naar de versterkingsoperatie gekeken dient te worden. Allereerst moet er hiernaar gekeken worden vanwege het recente besluit om de winning zo snel mogelijk terug te brengen naar 12 miljard kubieke meter en de afbouwscenario's op lange termijn. Dit heeft op relatief korte termijn impact op het veiligheidsrisico. Als tweede reden noemen de ambtenaren dat de versterkingsopgave niet leidt tot een acceptabele uitkomst, aangezien de versterking te traag verloopt en er geen maatschappelijke acceptatie is.[78] Dit punt wordt nader uitgewerkt en ook geagendeerd voor de bestuurlijke tafel, zo is te lezen.[79] In deze nota, die zoals gezegd met Financiën is gedeeld, is er nog geen sprake van een beëindiging van de gaswinning. De directeur Inspectie der Rijksfinanciën, Raab, zegt in zijn openbaar verhoor dat hij dit pas medio maart te horen krijgt:

75 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds 5 maart 2018, 28 februari 2018.
76 Ministerie van EZK. Mailbericht, 3 maart 2018 08.41. Onderwerp: Notitie EZK over aardbevingskosten.
77 In de startnota staat wat het kabinet heeft afgesproken over de uitgaven en inkomsten voor deze kabinetsperiode. En ook: welke regels er gelden voor de begroting.
78 Ministerie van EZK. Mailbericht, 3 maart 2018 08.41. Onderwerp: Notitie EZK over aardbevingskosten.
79 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake budgettaire impact Groningen. 2 maart 2018.

> *We hadden natuurlijk allerlei contacten met de collega's. Dat dit eraan zat te komen, zeker die nul in 2030, was in ieder geval voor mij toch nog wel een verrassing. Wanneer ik dat voor de eerste keer hoorde als concreet voorstel? Ik denk dat dat pas ergens in de tweede helft van maart was, dus vrij laat.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

Projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds Wouters geeft op 6 maart in het besluitvormend overleg Groningen een terugkoppeling van wat de dag ervoor is besproken aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds. Hieruit komt naar voren dat de regionale bestuurders geen voorstander zijn van het opschorten van de versterkingsopgave om te kunnen anticiperen op een nieuw winningsbesluit: *"De Minister stond alleen in de suggestie om de huidige aanpak te temporiseren in afwachting op een verbeterde aanpak. Hierover is geen besluit genomen. In april wordt een meerdaagse sessie gepland om knopen door te hakken."*

Tijdens het ambtelijk overleg constateren ambtenaren dat een bestuurlijk gesprek over een andere aanpak pas echt gevoerd kan worden als duidelijk wordt dat de gaswinning daadwerkelijk omlaag gaat en daarmee de veiligheidsrisico's voor de regio afnemen. (In de paragrafen 8.4.7 en 8.4.8 wordt behandeld hoe de discussie verder verloopt tussen de regionale bestuurders en het ministerie van Economische Zaken.)

In hetzelfde overleg van 6 maart komt ook de stand van zaken van de onderhandelingen met de oliemaatschappijen aan de orde. Directeur Inspectie der Rijksfinanciën Raab wijst op de onzekerheden over de omvang van de versterkingsopgave en vraagt of de cijfermatige onderbouwing van besluiten die genomen worden ook voldoende rekening houden met de onzekerheden bij de versterking. Het antwoord van de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat is dat de cijfermatige onderbouwing een bandbreedte kent voor de verwachte kosten van de versterkingsoperatie en dat *"de inzet is om robuuste afspraken te maken die overeind blijven ongeacht de kosten van de versterkingsoperatie. Vervolgens moet de inzet zijn om op verantwoorde wijze met de kosten van versterking om te gaan. Dit is een gedeeld belang met de olies."*[80]

Op 12 maart 2018 spreekt minister Wiebes met SodM-inspecteur-generaal Kockelkoren. Tijdens dit gesprek toetst minister Wiebes of hij het SodM-advies goed heeft geïnterpreteerd.

> *Hij heeft op een aantal punten in zekere zin ook gedubbelcheckt of hij ons advies goed had begrepen. Hij heeft getoetst: klopt het dat ik heb gezien dat jullie het conditioneel op de versterking hebben geadviseerd en klopt het dat jullie hebben gezegd "12 is niet het eindpunt en het zal uiteindelijk moeten worden afgebouwd"? Ik heb hem daarin uiteraard bevestigd.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren 14 oktober 2022*

80 Ministerie van EZK. Notulen besluitvormend overleg Groningen 6 maart 2018. 6 maart 2018.

Wiebes geeft daarbij ook aan dat hij bezig is met het uitwerken van verschillende afbouw-scenario's, inclusief een scenario om de gaswinning helemaal te beëindigen.[81]

Inspecteur-generaal Kockelkoren laat weten dat het winningsniveau van 12 miljard kubieke meter enkel veilig is als de versterkingsopgave tijdig volledig wordt uitgevoerd. Minister Wiebes verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat hij dit onmogelijk achtte en (mede) daarom de gaswinning wilde beëindigen.

> *Wij waren die veiligheidsbelofte niet aan het waarmaken. Niemand kon mij vertellen, ook vandaag niet, hoe we die versterkingsoperatie zo sterk konden versnellen dat we wel aan de belofte zouden voldoen, of zelfs maar in de verste verte aan de belofte zouden voldoen. Dat moet ertoe leiden dat je zoekt naar een ander instrument om het veilig te krijgen. Versterking is daarbij niet overbodig geworden, maar er moet wel iets bij. "Erbij" was gas naar nul. Want dat zou onherroepelijk voor meer veiligheid zorgen.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

De volgende dag stuurt directeur-generaal Gaastra een mail aan een aantal collega's binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In de mail maakt Gaastra ook de koppeling tussen de versterkingsoperatie en het winningsniveau. Gaastra schrijft dat hij die dag telefonisch contact heeft gehad met inspecteur-generaal Kockelkoren over het Groningendossier: *"Hij maakt zich (met mij) zorgen over de situatie die ontstaat als wij parallel een wetsvoorstel wijziging mijnbouwwet in procedure hebben en intussen een winningsbesluit moeten voorbereiden obv de bestaande wet. Gaat veel werk opleveren en onduidelijkheid in de buitenwereld."*[82] Gaastra heeft met Kockelkoren ook gesproken over de beëindiging van de gaswinning: *"Ook van gedachten gewisseld over versterkingsopgave irt [in relatie tot, red] winningsniveaus. Hem uitgelegd dat wij nu koersen op afbouw van 0 in 10 tot 15 jaar via 12 [miljard m3] in pakweg 2023. En dat minister SodM om advies zal vragen als het voorkeursscenario er eind deze maand ligt. Zit hij constructief in. In zo'n scenario krijgt de versterking in zijn ogen (deels) een tijdelijke karakter en geen structureel karakter."*[83]

Scenario's (GTS) om gaswinning terug te brengen naar 12 miljard kubieke meter
GTS-directeur Bart Jan Hoevers geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat GTS na de aardbeving in Zeerijp bezig is met het inventariseren van maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk te kunnen reduceren tot onder de 12 miljard kubieke meter en mogelijk zelfs tot nul. Hoevers verklaart dat hij tijdens een presentatie die hij in maart 2018 verzorgt op het ministerie van Economische Zaken, constateert dat GTS als enige partij maatregelen voor een verdere afbouw inbrengt.

81 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
82 Ministerie van EZK. Mailbericht, 13 maart 2018, 11.42. Onderwerp: Betrokkenheid SODM bij scenariobrief en wetsvoorstel.
83 Ministerie van EZK. Mailbericht, 13 maart 2018, 11.42. Onderwerp: Betrokkenheid SODM bij scenariobrief en wetsvoorstel.

> *[...] dan heeft u het denk ik over de periode na Zeerijp – waarvan ik mij nog kan herinneren dat wij op een gegeven moment op het ministerie zaten met een presentatie van een set van maatregelen en wij de enigen waren die daar met sheets naar binnen liepen. [...] Daarmee bedoel ik dat wij de enigen waren die presenteerden wat er zou kunnen. Dan was misschien het verwachtingsniveau ten aanzien van ons enorm hoog en van de rest in de zaal niet. Ik kan me daar vrij weinig bij voorstellen.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

Op 14 maart 2018 stuurt GTS een conceptrapport over de scenario's naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.[84] Hierin geeft het bedrijf aan welke maatregelen genomen kunnen worden om het productievolume te verlagen tot 12 miljard kubieke meter. In dit nieuwe advies zijn scenario's uitgewerkt om te kijken in welk gasjaar een maximum van 12 miljard kubieke meter aardgas wordt bereikt. In tekstkader 8.1 hieronder is het advies met afbouwscenario's kort samengevat. Het conceptrapport wijkt inhoudelijk niet af van het definitieve rapport van 27 maart.

Tekstkader 8.1 GTS-advies leveringszekerheid middels scenario-analyse

Op 27 maart 2018 brengt GTS een advies uit met verschillende scenario's voor een verdere reductie van de vraag naar gas uit het Groningenveld. "*In deze scenario's komen mogelijke maatregelen (bouw van een stikstoffabriek, ombouw van (industriële) grootverbruikers in Nederland) aan bod om zo snel mogelijk een maximaal productievolume van 12 bcm per jaar te bereiken naar aanleiding van het advies van SodM van 1 februari 2018.*" In het advies van GTS van 31 januari 2018 staat dat er voor de leveringszekerheid op dat moment een productievolume van Groningengas nodig is dat ligt tussen 14 en 27 miljard kubieke meter per jaar, afhankelijk van de temperatuur, en van de inzet van stikstof.

Om zo snel mogelijk te komen tot een niveau van 12 miljard kubieke meter adviseert GTS om op zo kort mogelijke termijn een besluit te nemen over de bouw van een stikstoffabriek. Deze fabriek is op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 2022 gerealiseerd en levert een reductie van 7 miljard kubieke meter aardgas per jaar op in het geval van een koud jaar. Bij een gemiddeld jaar zal dit rond de 5 miljard kubieke meter aardgas zijn.

84 GTS. Mailbericht, 14 maart 2018., 18.52. Onderwerp: Conceptbrief GTS.

Het laten omschakelen van een deel van de industriële grootbedrijven van een laagcalorische gas- naar een hoogcalorische gasaansluiting of duurzame alternatieven kunnen een verdere afname van de productie van Groningengas mogelijk maken. De kosten zijn niet voor elke industrie gelijk. Dit heeft onder andere te maken met de afstand en het soort installatie dat gebruikt wordt. Indien de kosten van de stikstofinstallatie per hoeveelheid gereduceerde kubieke meter Groningengas als uitgangspunt wordt genomen, kent de afname een bandbreedte van 2,8 tot 4,5 miljard kubieke meter aardgas per jaar.

GTS gaat er in alle scenario's van uit dat de exportmarkt afgebouwd wordt conform de afspraken met de buitenlandse *Neighbouring Network Operators* (NNO's) en dat de binnenlandse vraag gereduceerd wordt conform de Nationale Energie Verkenning 2017. Overleg met buurlanden over mogelijke versnellingen van ombouw, opslag en conversie blijkt slechts een beperkte reductie (tussen 0 en 1 miljard kubieke meter aardgas per jaar) op te leveren.

Een andere maatregel is het vullen van de gasopslag Norg met pseudo-L-gas. Hiervoor is wel meer stikstofcapaciteit in de zomer nodig. Deze maatregel kan dus op zijn vroegst gerealiseerd worden in de zomer van 2022, wanneer de stikstoffabriek gereed is. Hiermee is een reductie van 3 tot 4 miljard kubieke meter aardgas mogelijk.

Verduurzamingsmaatregelen aan de aanbodzijde (hernieuwbare gassen) leveren een reductie van 1 miljard kubieke meter aardgas per jaar op vanaf 2023. Verduurzamingsmaatregelen aan de vraagzijde (verduurzaming van de gebouwde omgeving) leiden tot een reductie van 0,4 tot 1,8 miljard kubieke meter aardgas per jaar vanaf 2030.

De snelste route naar een maximale inzet van 12 miljard kubieke meter aardgas is de bouw van een nieuwe stikstoffabriek. Door te investeren in een stikstoffabriek is vanaf het gasjaar 2022-2023 een maximaal productieniveau van 12 miljard kubieke meter Groningengas in een koud jaar haalbaar, ongeacht een aanvullende maatregel als de ombouw van de industrie van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch-gas. Indien naast dit basisscenario geen aanvullende maatregelen worden genomen, is dit pas in gasjaar 2025-2026 haalbaar. In een gemiddeld jaar wordt dit sneller bereikt, namelijk in 2023.[85]

Ministerie van EZK heeft – ook om financiële redenen – voorkeur voor gaswinning naar nul
Op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is men er in februari 2018 over uit dat ze de gaswinning willen beëindigen. Het trage verloop van de versterkingsopgave blijkt daarin een belangrijke rol te spelen. Het ministerie wil toe naar een nieuwe aanpak van

85 GTS. Brief en aanbieding aan minister Wiebes van advies GTS leveringszekerheid middels scenario analyse. 27 maart 2018.

de versterkingsopgave. De gedachte is dat bij beëindiging van de gaswinning het aantal te versterken woningen omlaaggaat en er ook minder ingrijpende versterkingsmaatregelen nodig zijn. Anita Wouters, projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds, verklaart in haar openbare verhoor dat er indicaties waren dat de versterkingsopgave veel kleiner zou kunnen worden: '*niet of nauwelijks meer sloop-nieuwbouw',* en *'beperkte maatregelen aan de huizen'*:

> *Als dat het geval is, kun je ook sneller werken. Dus we hadden vooral voor ogen – dat was ook echt nadrukkelijk doel van het beleid – dat we sneller naar nul zouden gaan om dat te bewerkstelligen, dat het ook sneller veiliger kan zijn in Groningen.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

Op dinsdag 13 maart 2018 stuurt minister Wiebes een mail aan Wouters waarin de minister inzet op het scenario van beëindiging van de gaswinning. Minister Wiebes geeft aan dat een uitkomst van nul huizen versterken alleen mogelijk is als de winning ook nul is, en vraagt zich af of een volledige afbouw naar nul niet financieel gunstiger is, aangezien hier ook lagere versterkingskosten tegenover staan: *"De bruto gasbaten zijn dan circa €2 mld/jaar terwijl een aflopende reeks in diezelfde periode €1 mrd/jaar gemiddeld doet, en de incidentele extra verstevigingskosten €10 mrd. Is de nulvariant niet ook gewoon financieel aantrekkelijker (tenzij je heel lang 12 blijft winnen)?"*[86]

Uit verder mailverkeer blijkt het voor het project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds van groot belang dat de winning helemaal wordt teruggebracht naar nul. Dit is ook de wens van minister Wiebes, suggereert Wouters in haar mail.

De volgende dag, op woensdag 14 maart 2018, stuurt een ambtenaar van het project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds een mail aan een andere ambtenaar van het ministerie, waarin hij vraagt of zij het nog even kunnen hebben over het pad naar nul: "*Om een scherpe versterkingsdiscussie te kunnen voeren hebben we echt uitzicht op een mogelijkheid op 0 nodig. Jij zei dat we ons daaraan niet willen ophangen, maar zonder dit uitzicht blijven we vastzitten aan een grote zo niet hele grote versterkingsopgave. Waarom willen we de mogelijkheid naar 0 niet schetsen?"*[87]

Deze mail wordt tegelijkertijd naar projectdirecteur-generaal Wouters gestuurd. Hierin schrijft het lid van het managementteam dat het van cruciaal belang is om een scenario te schetsen, ook in de brief aan de Kamer, waarin de winning naar nul gaat, maar dat zo'n scenario nu ontbreekt. Wouters reageert nog dezelfde avond: "*Maar wilde minister wel, dus moet geschetst [worden] met consequenties, zowel qua leveringszekerheid als veiligheid/versterkingsopgave*." Vervolgens brengt ze per mail directeur-generaal Energie Gaastra op de hoogte met het verzoek om een en ander af te stemmen.[88]

86 Ministerie van EZK. Mailbericht, 13 maart 2018, 8.31. Onderwerp: openstaande vragen zijn nog…
87 Ministerie van EZK. Mailbericht, 14 maart 2018, 20.20. Onderwerp: Fwd: Brief scenario's Groningen.
88 Ministerie van EZK. Mailbericht, 14 maart 2018, 21.06. Onderwerp: Fwd: Brief scenario's Groningen.

Een andere ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geeft in een mail van 14 maart 2018 te kennen dat het hem goed lijkt om een verdere afbouw te noemen, maar dat het nog nader onderzoek vergt in welk jaar precies de gaswinning naar nul kan worden teruggebracht. Met name het operationeel garanderen van de leveringszekerheid is daarbij een belangrijk punt.[89]

Op 15 maart 2018 schrijven ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een nota aan minister Wiebes met een conceptbrief aan de Tweede Kamer over scenario's voor de gaswinning, waarbij het GTS-conceptadvies van 14 maart dient als onderbouwing. In deze nota komt ook de ombouw van installaties van grootverbruikers aan bod. GTS blijkt te willen investeren in de ombouw van dergelijke installaties. De ambtenaren schrijven dat er in de zomer meer duidelijkheid komt over de vormgeving van dit traject: *"Over de uiteindelijke keuzes die door u in dit traject van de ombouw van de grootverbruikers worden gemaakt moet richting de zomer meer duidelijkheid ontstaan als de gesprekken met de individuele bedrijven een stap verder en concreter zijn. Hierbij geldt dat kostenefficiëntie leidend moet zijn in de uiteindelijke keuzes over de omschakeling van de grootverbruikers."*

Minister Wiebes noteert op deze nota: *"Let op met die passages over kosten – we maken zonder de kosten uit het oog te verliezen, een directe afweging tussen leveringszekerheid en veiligheid"*.[90]

Op 18 maart 2018 stuurt minister Wiebes een mail naar een aantal ambtenaren van zijn ministerie, onder wie de directeuren-generaal Gaastra en Wouters. In deze mail laat de bewindspersoon weten dat hij de conceptbrief aan de Kamer heeft herschreven en ingekort. Daarnaast schrijft de minister dat hij ertoe neigt om de gaswinning volledig af te bouwen. Daarbij noemt hij ook expliciet het kostenaspect: *"Na overleg met Sandor [Gaastra] neig ik er sterk naar in te zetten op verlaging naar nul. Op dat niveau van 12 miljard m3 aardgas verdien je een miljard per jaar, maar haal je je een versterkingsoperatie van zomaar 4-6 mld euro op de hals. En wie gelooft in dit politieke klimaat dat we zoveel jaar extra gaan winnen bovenop het pad naar nul? Daar moeten we trouwens voor Fin nog wel wat sommetjes aan wijden."*[91]

Directeur-generaal Gaastra verklaart dat deze financiële koppeling tussen gaswinning en versterking binnen het ministerie wel degelijk wordt gemaakt, maar niet het doorslaggevende argument is om de gaswinning te willen beëindigen. Dat is primair ingestoken vanuit veiligheid, aldus Gaastra.

89 Ministerie van EZK. Mailbericht, 14 maart 2018, 7.51. Onderwerp: Re: Brief scenario's Groningen.
90 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake brief scenario's gaswinning Groningen, 15 maart 2018.
91 Ministerie van EZK. Mailbericht, 18 maart 2018, 19.27. Onderwerp: DOMUS-#18047952-v1-Scenario_s_Gaswinning_Groningen.

> *Die correlatie speelde. Ik denk alleen dat het niet het doorslaggevende argument was om naar nul te gaan. Het doorslaggevende argument om naar nul te gaan was: dat moeten we doen voor de veiligheid van de Groningers. Dat was ook heel duidelijk gebleken uit het advies van de Inspecteur-generaal [der Mijnen, red] van januari. Een bijkomend voordeel van een besluit om naar nul te gaan, zou kunnen zijn – ik zeg het heel bewust met die voorzichtigheid – dat de versterkingsopgave minder groot zou kunnen worden. […] Dus: ja, er was een redelijke veronderstelling dat de kosten van schade en versterken minder zouden worden als je sneller naar nul zou gaan. Op dat moment dachten we overigens nog dat we rond 2029, 2030 uiteindelijk op nul zouden komen*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra 5 oktober 2022*

Ministerie van EZK moet andere ministeries overtuigen om de gaswinning te beëindigen
Minister Wiebes is ervan overtuigd dat een beëindiging van de winning zal leiden tot een veiligere situatie. De mate waarin is echter nog onbekend.

> *De experts, SodM en wie er later ook allemaal bij betrokken was, wisten wel met zekerheid te stellen dat het stopzetten van de gaswinning op termijn natuurlijk tot een veel veiligere situatie zou leiden. Maar de mate waarin, bleef gissen. Ook de mate waarin versterking nog nodig was, was eigenlijk allemaal gissen. Maar dat is geen diskwalificatie van de onderliggende logica. Je kon dit niet met terugwerkende kracht stilzetten.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Minister Wiebes betrekt in deze periode, maart 2018, minister-president Rutte en minister Hoekstra bij zijn voornemen om de gaswinning te beëindigen. Beiden steunen hem, maar wel moet Wiebes de financiële gevolgen in kaart brengen, verklaart de minister van Economische Zaken en Klimaat in zijn openbare verhoor:

> *Hoekstra was ook ondersteunend. Tuurlijk, er zijn nog een heleboel financiële gesprekken geweest, want die man moet zijn werk doen, hij is minister van Financiën. Als je iedereen toejuicht die om geld komt vragen, ben je geen goede minister van Financiën.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Enerzijds moet duidelijk worden wat de beëindiging van de gaswinning betekent voor de inkomsten(derving). Anderzijds moeten de kosten voor de versterkingsopgave helder zijn. Minister Wiebes geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat de eerste component redelijk goed valt te ramen, "*maar de gevolgen voor de versterking … Niemand die het weet*."[92] Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bereidt voorafgaand aan de ministerraad deze twee ramingen voor, ondanks de vele onzekerheden rondom de versterkingsopgave. Minister Wiebes acht deze ramingen noodzakelijk om de andere ministers te kunnen overtuigen, aldus directeur-generaal Gaastra.

> *Dus in de voorbereiding van het besluit van 29 maart had de minister ervoor gekozen om voor te stellen naar nul te gaan, maar hij zocht ook naar argumenten om zijn collega's te overtuigen. Hij had denk ik ook wel terecht het besef: met alleen een verhaal over de veiligheid van de Groningers kom ik er niet. Voor heel veel anderen heeft dit financiële implicaties, want de kosten voor het Groningendossier zijn generale kosten; de baten zijn generaal, maar daarmee zijn de kosten ook generaal. Dus de minister dacht: ik moet in de ministerraad ook een verhaal hebben over de financiën om mijn collega's, de minister van Financiën voorop, mee te krijgen. Vandaar ook de druk op: kunnen we niet uitrekenen of "versneld naar nul" misschien ook wel een financiële plus oplevert, omdat je dan minder schade en minder versterkingskosten hebt?*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

Op 19 maart vraagt een ambtenaar van Economische Zaken en Klimaat aan een collega op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om financiële cijfers: "*Vanavond of morgenochtend heeft Sandor [Gaastra] het plaatje nodig waar MEZK [minister Wiebes] het net over had om FIN te kunnen overtuigen dat naar 0 beter is, omdat je dan versterking voorkomt.*"[93]

Hierop volgt een lange onderlinge mailwisseling tussen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, waarbij de eerste aanzet wordt gemaakt om de kosten van de versterking in kaart te brengen. "*Als je uitgaat van lagere versterkingskosten bij een winning van nul in 2028 denk ik aan maximaal 300 woningen per jaar tot ca 2027 of 2028. Dus maximaal 3000 woningen. Nu gaan we uit van 300 oplopend naar 1500 in 2022 en dat tot 2033 dus maximaal 20.763 woningen. Wat vinden jullie van deze aanname?*"

Binnen een uur reageert een andere ambtenaar met een opzet voor een redeneerlijn die gebruikt kan worden richting het ministerie van Financiën. Volgens deze redeneerlijn zijn er drie redenen om de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen, waaronder het verkleinen van de versterkingsopgave: "*Het is de enige manier om een normale discussie met de regio op gang*

92 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
93 Ministerie van EZK. Mailbericht, 19 maart 2018 14.15. Onderwerp: Financieel Plaatje.

te krijgen. Anders gesteld: bij elk ander scenario anders dan z.s.m. naar nul zitten we vast aan de maximale versterkingsoperatie." Een andere reden is dat het financieel verlieslatend is om een tijdlang te winnen op een niveau van 12 miljard kubieke meter. De cijfers over de opbrengsten en de kosten van versterking ontbreken in deze opzet nog.

Een andere ambtenaar reageert dat het lastig is om de uitgangspunten te kwantificeren en dat het zijn voorkeur heeft om aan te geven dat als je naar nul gaat, *"dit de snelste route is om op termijn niets meer te hoeven versterken en daarmee automatisch de kosten zo minimaal mogelijk worden gehouden."* Hij stelt dat de bandbreedtes zo groot zijn dat er geen goede raming valt te maken. "*Mocht je desondanks aannames willen opnemen, is dit giswerk. Onderstaand een poging de waarden enigszins te kwantificeren [dikgedrukt cursief, red] maar pin mij er niet op vast, want de bandbreedtes zijn zo fors dat je kan toerekenen naar wat je wenst. Uitkomst van aannames is nu financieel gelijk met de 3000 die [naam ambtenaar] noemt maal bedrag van 500K per woning."*

Hierop reageert Wouters, de projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds: *"Ik begrijp de voorzichtige slag om de arm van [naam ambtenaar], maar we hebben hier een politieke opdracht gekregen: onderbouw het scenario naar 0 op basis van financiën! Niks meer, niks minder. Alleen als we het redelijkerwijs oneens zijn omdat we denken dat het echt niet realistisch is, moeten we terug. Basisredenering van de minister: versterking kost minimaal 4/5 miljard bij 12. Klopt dat en hoe lang kost dat om terug te verdienen bij 12. Risico van de redenering zit volgens mij in de vraag: krijgen we de discussie wel gedraaid als we naar nul gaan? Grote onbekende is de kosten die we uitgeven bij versterken, terwijl we naar nul gaan."*

Een ambtenaar die betrokken is bij deze mailwisseling, deelt deze met twee andere collega's op het ministerie. Hierop reageert een van hen dat blijven winnen financieel voordeliger is, tenzij duidelijk is dat een tijdlang winnen op een niveau van 12 miljard kubieke meter niet mogelijk is: *"Alleen als je denkt dat je het niveau van 12 bcm niet vast kan houden en toch een versterkingsopgave moet doen is het negatief. Normaal gesproken is het financieel altijd beter de winning te continueren… 12 bcm levert 1,8 mrd aan omzet. Als je 20 jaar produceert verdien je iedere versterking dubbel en dwars terug. Snap ook wel dat niveau niet vast te houden is, maar we moeten niet doen alsof dit economisch verstandig is, want dat is het niet."* De volgende ochtend, op 20 maart 2018, wordt hier mondeling over doorgesproken.[94]

Op 20 maart is de brief die op korte termijn naar de Tweede Kamer moet worden gestuurd onderwerp van een interne mailwisseling binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In een oplegnotitie worden het proces en de financiële gevolgen van het volledig afbouwen van de gaswinning in kaart gebracht. In de oplegnotitie wordt invulling gegeven aan het verzoek van minister Wiebes om een (financiële) onderbouwing te geven voor het zo snel mogelijk beëindigen van de gaswinning.[95] De conceptbrief aan de Tweede Kamer wordt op 21 maart met het ministerie van Algemene Zaken gedeeld.

94 Ministerie EZK. Mailwisseling, 19 maart 2018. Onderwerp: Re: Financieel Plaatje.
95 Ministerie van EZK: Mailbericht, 20 maart 2018, 15.15. Onderwerp: nieuwe versie scenario-brief; met in bijlage nota aan minister Wiebes.

In het concept staat dat "*zo snel mogelijk naar nul gaan de enige manier is om de versterkingsopgave te kunnen minimaliseren.*" De ambtenaren schrijven verder dat het alternatieve scenario, namelijk geruime tijd jaarlijks 12 miljard kubieke meter vlak blijven winnen, financieel weliswaar mogelijk is, maar omgeven is door onzekerheden over toekomstige winningsniveaus: *"Bij 12-vlak is een levensgroot neerwaarts risico dat SodM een lager winningsniveau adviseert. Dan vervalt de businesscase volledig."*[96]

De opstellers van de oplegnotitie wijzen er daarnaast op dat een grote versterkingsopgave ontwrichtend is voor de bewoners in de regio. Ze vragen zich af in hoeverre de baten opwegen tegen de enorme overlast waar bewoners mee te maken krijgen: *"zelfs als het financieel meer zou opleveren (stabiele volumes, hogere prijzen), dan nog zijn de baten dermate beperkt dat die het niet rechtvaardigen om 100 duizend schades (tot nu toe) te veroorzaken en daar bovenop 20 duizend gezinnen ook maar een dag langer dan strikt noodzakelijk te confronteren met schade aan hun huis of het zelfs verplicht preventief moeten verbouwen van je huis en tijdelijk je huis uit moeten. Nu de mogelijkheden er zijn om volledig met de gaswinning te stoppen, is het onze plicht om die ook te benutten."*

Het pad om zo snel mogelijk naar 12 miljard kubieke meter te gaan zal, gezien het SodM-advies, weinig discussie met de andere ministers opleveren, zo is de verwachting van de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat. De financiële gevolgen zijn ook al met Financiën gedeeld. Dit geldt echter niet voor een verdere afbouw naar nul: *"Over een afbouw naar 0 zal wel moeten worden gesproken met de andere departementen. Er bestaat bij hen de behoefte om daarover een fundamenteel gesprek te hebben. FIN en AZ zijn nog niet overtuigd. Zij willen dat eerst inzichtelijk wordt gemaakt wat de financiële (rijksbegroting) en economische (groter importafhankelijkheid) gevolgen zijn van dit voorstel."*[97]

In de nota is ook een tabel opgenomen waarin de twee scenario's tegenover elkaar staan, zie tabel 8.3. Beide scenario's beginnen in 2023. Op dat moment wordt het niveau van 12 miljard kubieke meter bereikt. Tot 2027 is het afbouwpad naar nul voordeliger, aangezien de versterkingskosten lager zijn. In de periode 2028-2030 is het scenario van 12 miljard kubieke meter voordeliger, omdat de gasbaten dan hoger zijn dan in het nul-scenario. Hieruit valt op te maken dat over de gehele periode 2023-2030 het scenario waarin naar nul wordt afgebouwd voordeliger wordt geraamd dan het scenario waarin 12 miljard kubieke meter wordt aangehouden. Het verschil is 648 miljoen euro. In de berekening wordt uitgegaan van het versterken van woningen die niet voldoen aan de norm van 10^{-4}.

96 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake nieuwe versie scenario-brief, 20 maart 2018.
97 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake nieuwe versie scenario-brief, 20 maart 2018.

Tabel 8.3 Financiële gevolgen tussen 2023-2030 afbouwen naar nul

Plateau op 12 miljard kubieke meter									
	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	**Cum.**
Groningengas (miljard kubieke meter)	12	12	12	12	12	12	12	12	
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15	15	
Omzet Groningengas (miljoen €)	1500	1500	1500	1500	1500	1500	1500	1500	
Versterken (miljoen €)	750	750	750	750	750	750	750	750	
Schade (miljoen €)	150	150	150	150	150	150	150	150	
Overig (miljoen €)	300	300	300	300	300	300	300	300	
Totale kosten (miljoen €)	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200	
Winst voor belasting (miljoen €)	300	300	300	300	300	300	300	300	
Opbrengst Staat (ca. 70%)	**210**	**210**	**210**	**210**	**210**	**210**	**210**	**210**	**1680**
Zo snel mogelijk terug naar 0									
	2023	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**	**2030**	
Groningengas (miljard kubieke meter)	12	10,5	9	7,5	6	4,5	3	1,5	
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15	15	
Omzet Groningengas (miljoen €)	1500	1313	1125	938	750	563	375	188	
Versterken (miljoen €)	140	140	140	140	140	0	0	0	
Schade (miljoen €)	150	131	113	94	75	56	38	19	
Overig (miljoen €)	300	288	275	263	250	238	225	213	
Totale kosten (miljoen €)	590	559	528	496	465	294	263	231	
Winst voor belasting (miljoen €)	910	754	598	441	285	269	113	-44	
Opbrengst Staat (ca. 70%)	**637**	**528**	**418**	**309**	**200**	**188**	**79**	**-31**	**2328**
Verschil scenario 2 t.o.v. 1 (miljoen €)	**427**	**318**	**208**	**99**	**-11**	**-22**	**-131**	**-241**	**648**

Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, notitie 20 maart 2018

EZK overtuigt andere ministeries om de gaswinning te beëindigen
Op 21 maart 2018 wordt 's ochtend een deel van de oplegnotitie per mail gedeeld met een ambtenaar van Financiën. Het gaat om het gedeelte over de budgettaire consequenties van de beëindiging van de gaswinning, inclusief bovenstaande tabel. Dit leidt tot een aantal vragen van de ontvanger van de mail, onder andere over de achterliggende berekeningen van de tabel en de budgettaire gevolgen voor GTS bij een ombouw van de industrie. Zo vraagt de ambtenaar van Financiën zich af hoe de omzet is berekend, aangezien een productie van 12 miljard kubieke meter bij een marktprijs van €0,15 geen omzet van 1.500 miljoen euro genereert. De ambtenaar vraagt ook of deze nieuwe cijfers consequenties hebben voor de financiële tabel tot en met 2023, die al begin maart met Financiën is gedeeld en hoe zeker het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ervan is dat de versterkingsopgave tot nul gereduceerd kan worden. Een andere vraag is of het doorrekenen van een tussenscenario mogelijk is waarin het uitgangspunt is dat er 10.000 huizen versterkt moeten worden, maar dan wel tegen lagere kosten vanwege het hanteren van een andere Nederlandse Praktijkrichtlijn.[98]

Een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geeft antwoord op de vragen. Hij laat weten dat de omzet inderdaad lager uitvalt dan op basis van de berekening mag worden verwacht, omdat hiervan de organisatiekosten en de winst van GasTerra zijn afgetrokken, net als de transportkosten voor het Groningengas. Ook het gebruik van Norg speelt hierbij een rol. Norg is verliesgevend en dat verlies wordt gedekt uit verkoop van Groningengas. De ambtenaar geeft aan dat deze berekeningen geen consequenties hebben voor de eerdere financiële plaat tot en met 2023 als de winning inderdaad op een niveau van 12 miljard kubieke meter blijft en het aantal te versterken huizen daarmee op 20.000 zit. Een keuze voor het scenario waarin zo snel mogelijk naar nul wordt gegaan, heeft echter wel consequenties. Dan blijft de versterkingsopgave namelijk beperkt tot een aantal van 3.000 huizen. Maar dat vergt een nieuwe doorrekening en dat kost tijd, aldus de ambtenaar van Economische Zaken en Klimaat. Over de mate van zekerheid dat de versterkingsopgave naar nul kan worden teruggebracht, zegt de desbetreffende ambtenaar: *"Dat weten we op voorhand niet zeker. Daarom houden we in de tabel zo snel mogelijk naar 0 nog rekening met 3.000 woningen."* De vraag over het tussenscenario wordt niet beantwoord.[99]

Opvallend is dat in deze berekeningen, die met het ministerie van Financiën worden gedeeld, uit wordt gegaan van 3.000 woningen, zonder dat hier een goede onderbouwing aan ten grondslag ligt. Hierdoor wordt (ten onrechte) een beeld geschetst dat het beëindigen van de gaswinning ook financieel aantrekkelijker is. Des te meer omdat er niet wordt ingegaan op de vraag van een ambtenaar van Financiën of er ook een tussenscenario van 10.000 woningen doorgerekend kan worden. Bij dat tussenscenario zou het beëindigen van de gaswinning financieel minder positief uitpakken.

Op 21 maart 2018 vindt er ook een overleg van secretarissen-generaal plaats, waarin onder andere de conceptbrief met scenario's over de afbouw van de gaswinning wordt besproken. Ter voorbereiding van dit overleg stelt een ambtenaar van Financiën een nota op, gericht aan zijn secretaris-generaal, Manon Leijten. Hierin staat onder andere: *"U kunt aangeven dat deze*

98 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 21 maart 15.12. Onderwerp: RE budgettaire effecten teruggaan naar nul.
99 Ministerie van EZK. Mailbericht, 21 maart 16.41. Onderwerp: RE budgettaire effecten teruggaan naar nul.

brief en onderliggende keuzes een zorgvuldige afweging vraagt van het kabinet. U kunt verzoeken om deze keuzes expliciet te maken in een oplegnotitie zodat in alle transparantie een discussie hierover kan worden gevoerd." De ambtenaar adviseert om aan te geven dat in de brief de budgettaire onderbouwing ontbreekt van de afbouw van de gaswinning versus de besparing van de versterkingsopgave. In de nota staat verder dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de teruglopende gaswinning en de herziening van de veiligheidsrichtlijn (de NPR) uit 2015 wil betrekken in de versterkingsopgave. In de nota wordt aangeven dat op 4 april dit verder zal worden besproken met de regio aan de bestuurlijke tafel. De brief aan de Kamer over het nulbesluit is dan enkele dagen publiek. *"NCG gaat ondertussen onverminderd door met de versterkingsopgave en er zijn 4500 en 5500 woningen geïnspecteerd. U kunt erop wijzen dat indien EZK deze geïnspecteerde woningen als norm beschouwt (vast klikt), er weinig meer te besparen valt op de versterkingsopgave [immers men moet al die woningen versterken op basis van de eerdere norm]."*[100]

In de tussentijd heeft minister Wiebes contact gezocht met inspecteur-generaal Kockelkoren van SodM en hem gevraagd hoeveel huizen versterkt dienen te worden in de komende jaren. Kockelkoren stuurt op 21 maart een tekstbericht naar minister Wiebes: "*Eric, om nog even terug te komen op je vraag: in ons advies (dat er naar huidig inzichten begin juni kan zijn, misschien iets eerder) kunnen we laten zien hoeveel huizen over de tijd (per jaar dus) niet aan de uiteindelijke veiligheidsnorm (10-5) voldoen. Zo wordt ook duidelijk in welk jaar dit aantal nul zal zijn. We zullen ook tonen dat de versterking van x huizen slechts nodig zal zijn voor bv 8, 6, 4 of 2 jaar. Een geografische precisering kan in enige mate gebeuren, maar niet heel nauwkeurig. Laat maar weten of je meer info wil. Hgr., theodor*".[101] SodM geeft dus aan pas vanaf juni meer inzicht te hebben.

Op dezelfde dag, woensdag 21 maart 2018, geeft een SodM-directeur een terugkoppeling binnen de organisatie over een gesprek met ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat in het kader van de wijziging van de Mijnbouwwet en de Gaswet. Hierin geeft zij aan dat minister-president Rutte en het ministerie van Financiën nog niet overtuigd zijn van de afbouw naar nul. *"[Naam ambtenaar] gesproken over hoe we de samenwerking kunnen optimaliseren ihkv wetsvoorstel en beleidsbrief, winningsplannenbrief en kleine veldenbrief: iedereen welwillend maar grens aan wat er kan. Dat maakte veel helder: Rutte en FIN hebben tegengas gegeven op het voornemen van Wiebes om het tempo af te bouwen naar nul."*[102]

Op 22 maart stuurt een ambtenaar van Economische Zaken en Klimaat een document door naar inspecteur-generaal Kockelkoren.[103] Dit document bevat de tabel '*Financiële gevolgen tussen 2023-2030 afbouwen naar nul*' (zie tabel 8.3), maar met iets meer uitleg. Zo blijken de kosten van 140 miljoen euro per jaar tussen 2023 en 2027 gebaseerd te zijn op 3.000 woningen uit batch 1467 en batch 1588, waarbij de verwachting is dat deze batches uitgevoerd worden. *"Wellicht niet volledig maar daar zal een aantal woningen tegenover staan dat gedaan moet worden omdat ze onder de* 10^{-4} *norm zitten."*[104]

100 Ministerie van Financiën. Nota aan de secretaris-generaal van Financiën inzake voorbereiding SG-overleg Gasgebouw, 21 maart 2018.
101 SodM. Tekstbericht, 21 maart 2018, 11.30.
102 SodM. Mailbericht, 21 maart 2018, 21.34. Onderwerp: Ruud en ernst Paul gesproken.
103 Ministerie van EZK. Mailbericht, 22 maart 2018 13.46. Onderwerp: stappenplan ivm scenariobrief_fin.
104 Ministerie EZK. Draaiboek ivm scenariobrief, 22 maart 2018.

Dat het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën kritisch zijn over een beëindiging van de gaswinning in 2030 blijkt ook uit de mail van directeur Inspectie der Rijksfinanciën, Wouter Raab, van donderdag 22 maart 2018. Hij geeft daarin een terugkoppeling van het overleg van secretarissen-generaal dat een dag eerder, op 21 maart, plaatsvond:

"*Gisteren vond SG-overleg plaats op AZ. Paul Huijts [secretaris-generaal Algemene Zaken] en Manon [Leijten, secretaris-generaal Financiën] waren beide zeer kritisch over de beweging naar nul. Zij vroegen zich af wat deze wijziging van visie veroorzaakte bij EZK. Nog maar twee weken geleden was het beeld dat door een beweging naar 12 [miljard] m3 winning een aanzienlijk soberder versterkingsprogramma mogelijk zou zijn. Nu ineens lijkt dat niet meer het geval. Dit gaat erg snel. Bewindslieden zullen zich overvallen voelen*." Secretaris-generaal Camps van Economische Zaken en Klimaat zegt een memo toe waarin de scenario's van 12 miljard kubieke meter vlak winnen en doorpakken naar nul tegen elkaar worden afgezet met de voor- en nadelen en de risico's.[105]

Minister Wiebes zegt tijdens zijn openbaar verhoor te begrijpen dat de ambtenaren van het ministerie van Financiën en Algemene Zaken in eerste instantie tegengas bieden.

> *Nou, ik geloof eigenlijk niet dat er gebrek aan steun was van de minister-president en de minister van Financiën. Ik kan mij heel goed voorstellen dat het ministerie van Algemene Zaken en het ministerie van Financiën sceptisch waren, maar ter verdediging: dat is ook precies hun rol. Als de Begrotingszaken en de IRF'en van deze wereld op de grond gaan liggen voor iedereen die met een gat in de begroting aankomt, dan gaat het mis met het land. Maar van de bewindspersonen, de twee die ik noem, herinner ik mij een ondersteunende houding – niet zonder vragen, maar wel ondersteunend.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Minister Wiebes maakt onderscheid tussen het ministerie en de bewindspersonen. Op de vraag van de enquêtecommissie of het dan de bedoeling is dat hij deze ministeries gaat overtuigen of dat dit aan de ministers van deze ministeries zelf is, antwoordt Wiebes:

> *Een beetje van beide. Als Hoekstra ondersteunend is aan het idee, kan ik niet redelijkerwijs van hem verwachten dat hij met allemaal tabellen en spreadsheets naar zijn ambtenaren loopt. Daar heeft het departement van EZK wel degelijk een rol in. Er is dus heel intensief overleg geweest.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

105 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 22 maart 2018, 10.21. Onderwerp: SG-overleg gas.

Ook de projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds geeft een terugkoppeling van het overleg van secretarissen-generaal van 21 maart 2018. *"Lang verhaal kort: behoorlijk weerstand tegen 1 scenario naar 0, en onbegrip over de snelle omslag van meerdere scenario's naar maar één scenario. We hebben toelichting gegeven waarom wij kiezen voor één scenario en de samenhang met de versterkingsopgave geschetst."* Zij laat weten dat het verhaal is overgekomen, maar dat er voor de volgende dag, 22 maart, toch een notitie gewenst is waarin een vergelijking wordt gemaakt tussen het scenario van op 12 miljard kubieke meter blijven en het scenario waarin naar nul wordt gegaan. *"Concreet verzoek is om zoveel mogelijk in bullits te werken, er werd gesproken over tabelvorm om de scenario's naast elkaar te schetsen."* In deze scenario's dienen zowel kwalitatieve als kwantitatieve argumenten aangevoerd te worden.[106]

Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat werken de volgende ochtend, op 22 maart 2018, aan de gewenste notitie, inclusief een tabel met de voor- en nadelen van de twee scenario's. Hierbij wordt ook het ministerie van Financiën betrokken. Dezelfde dag wordt de toegezegde notitie aan alle ministeries gestuurd. Hierin staat dat de gaswinning in de periode 2018-2023 zo snel mogelijk terug wordt gebracht tot het niveau van 12 miljard kubieke meter, het niveau dat SodM heeft geadviseerd. Hiervoor wordt ingezet op uitbreiding van de stikstofcapaciteit door de bouw van een stikstoffabriek in Zuidbroek (een investering van circa 500 miljoen euro, te verrekenen via de gastransporttarieven) en het aankopen van extra stikstof in Wieringermeer (waarvan de kosten zo'n 55 miljoen euro zijn). Daarnaast wordt ingezet op de ombouw van installaties van industriële grootverbruikers in Nederland, een versnelde ombouw in het buitenland en verduurzaming in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw. Het niveau van 12 miljard kubieke meter wordt op zijn laatst bereikt in het gasjaar 2022-2023 (oktober 2022), dat wil zeggen: in het geval van koude jaren. Bij minder koude jaren kan het niveau van 12 miljard kubieke meter al een jaar eerder worden bereikt. Vanaf 2022 zijn er dus twee scenario's denkbaar: de maximale variant, waarbij de winning zo lang mogelijk wordt voortgezet op het niveau van 12 miljard kubieke meter, en de minimale variant, waarbij er zo snel mogelijk wordt afgebouwd, rekening houdend met leveringszekerheid en operationele uitvoerbaarheid. De voor- en nadelen van beide varianten zijn opgenomen in een tabel (zie tabel 8.4).

De minister van Economische Zaken acht het vanuit veiligheidsoogpunt zo snel mogelijk volledig beëindigen van de gaswinning de "superieure variant", zo blijkt verder uit deze notitie. Het financiële beeld is wisselend en onzeker.[107] Minister Wiebes vindt het, gelet op het beperkte financiële verschil tussen beide scenario's, niet te rechtvaardigen dat bewoners worden opgezadeld met een ingrijpende versterkingsopgave. In de notitie wordt tevens de urgentie van het nemen van een besluit benadrukt, aangezien dit gevolgen heeft voor de besluiten rondom de versterkingsopgave: *"Er is haast bij het nemen van het besluit de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen, omdat elke vertraging ertoe kan leiden dat volgende batches met te versterken huizen worden vastgesteld en in uitvoering worden genomen. Het is zeer moeilijk om dat terug te draaien."*[108]

106 Ministerie van EZK. Mailbericht, 21 maart 2018 17.13. Onderwerp: Tussenstap scenariobrief gewenst door SG's: vergelijking tussen scenario's: deadline morgen 12.00.

107 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake vergelijking scenario's n.a.v. SG-overleg, 22 maart 2018.

108 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake vergelijking scenario's n.a.v. SG-overleg, 22 maart 2018.

Tabel 8.4 Voor- en nadelen van twee gaswinningsscenario's

		Maximaal (12-vlak)		Minimaal (z.s.m. naar nul)
1 Veiligheid	−	noodzaak tot versterken blijft bestaan, schades blijven zich voordoen	+	het veiligst mogelijke scenario: oorzaak weggenomen, risico stopt na verloop van tijd
	−	jaarkans op een grote beving (> 3,6 Richter) is 8%	+	jaarkans op grote beving (> 3,6 Richter) neemt af naar 0
	−	seismische dreiging neemt eerst toe voordat deze afneemt	+	seismische dreiging neemt af
2 Financieel	+ −	business case meest positief, tenzij: toekomstig SodM-advies noopt tot verdere verlaging (dan negatief)	+	business case positief, tenzij:
			−	huidige versterkingsoperatie niet wordt aangepast
	−	geen valide reden om huidige omvangrijke en kostbare versterkingsoperatie drastisch bij te sturen	+	valide reden om huidige versterkingsoperatie fundamenteel te herzien
	+	er blijft minder gas in de grond achter (ca. 100-150 miljard m³), mits SodM winning toestaat (onzeker)		
	+ −	mogelijk gemist dividend Gasunie, maar staat gelijk aan lagere transporttarieven burgers		
3 Draagvlak	−	versterken zal nodig blijven, ca. 10 duizend (10 duizend gezinnen, zeer ingrijpend)	+	minimale noodzaak tot versterken
	−	aardbevingen blijven schade veroorzaken	+	perspectief op einde schade
	−	onveiligheidsgevoel blijft nog jarenlang bestaan	+	onveiligheidsgevoel neemt af
4 Economie regio	+	werkgelegenheid gaswinning blijft behouden, maar wel op lager niveau	−	werkgelegenheid gaswinning verdwijnt op termijn (alternatieven hiervoor zijn onzeker)
	+	bestuurders zien koppelkansen aan stads/dorpsvernieuwing	−	bestuurders zien koppelkansen minder worden
5 Leverings-zekerheid	+	kan worden gegarandeerd	+	kan worden gegarandeerd
6 Lokale productie	+	meer zelfvoorzienend	−	grotere afhankelijkheid van import

		Maximaal (12-vlak)		Minimaal (z.s.m. naar nul)
7 Klimaat-beleid	+ −	gas*verbruik* wordt in beide varianten even snel uitgefaseerd	+ −	gas*verbruik* wordt in beide varianten even snel uitgefaseerd
	−	kleinere prikkel energietransitie van gas af	−	geïmporteerd gas heeft een hogere CO_2-footprint
8 Politiek			+	is het te rechtvaardigen om 100 duizend schades (tot nu toe) en 10 duizend gezinnen te dwingen hun huis te verlaten en te verbouwen?
	−	reactief: kans dat TK kabinet dwingt te beëindigen, dan eindigt gaswinning *ondanks* kabinet	+	proactief: gaswinning beëindigd *dankzij* kabinet. Einde aan telkens terugkerende discussie winningsniveau sinds 2012
	−	kabinet regeert over haar graf	+	kabinet schuift heikel issue niet door naar volgende kabinetten

Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (notitie 22 maart)

In de notitie wordt ook benadrukt dat een uitzicht op beëindiging van de gaswinning noodzakelijk is om de versterkingsopgave fundamenteel te herzien: *“De stellige overtuiging van de minister van EZK na veel gesprekken met de regio is dat het zonder volledige afbouw naar nul niet mogelijk is om de versterkingsoperatie fundamenteel te herzien.”* Tevens wordt opgemerkt dat deze fundamentele herziening al in deze kabinetsperiode leidt tot een aanzienlijke kostenbesparing: *“4.200 woningen minder te versterken voor een bedrag van 1,9 miljard euro die al in de meerjarenraming t/m 2023 zit).”* De ambtenaren erkennen dat het risico blijft bestaan dat ook bij dit minimale scenario, waarin de gaswinning zo snel mogelijk wordt beëindigd, de regio toch vast blijft houden aan de bestaande, grote versterkingsopgave. Maar ze achten dit risico niet groot: *“Echter, omdat met zo snel mogelijk beëindigen een vurige wens in vervulling gaat, is de verwachting dat dit niet het geval zal zijn. Dit sluit aan bij bijv. de Groninger Bodem Beweging die een pas op de plaats wil maken met de versterkingsoperatie.”*[109]

Verder wordt opgemerkt dat bij het scenario waarin de gaswinning op een niveau van 12 miljard kubieke meter wordt voortgezet er een grote kans bestaat dat SodM adviseert dat de winning nog verder omlaag moet. De businesscase wordt dan al snel negatief, aldus de opstellers van de notitie. Zij achten dit neerwaartse risico groot.[110]

109 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake vergelijking scenario’s n.a.v. SG-overleg, 22 maart 2018.
110 Ministerie van EZK. Notitie aan minister Wiebes inzake vergelijking scenario’s n.a.v. SG-overleg, 22 maart 2018.

Iedereen had verdomd goed door dat dat geld ging kosten. Maar ik had er natuurlijk wel baat bij om die beelden niet al te gek uit de hand te laten lopen. Later werd daar zelfs een naam aan gegeven, "het dubbel-negatiefscenario", waarin het ergste van twee werelden financieel op elkaar werd gestapeld. Die beelden vond ik onlogisch als ik afging op de uitspraken van het SodM. Ik had geen zin om overdreven of onrealistisch hoge financiële drempels op te werpen voor een besluit dat ik inmiddels vanuit veiligheidsoptiek onontkoombaar vond. Ik heb mij dus in alle bochten gewrongen om te zorgen dat er niet de meest gekke schrikbeelden op financieel terrein kwamen.

Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022

Inspecteur-generaal Kockelkoren van SodM geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat de cijfers waarmee het ministerie van Economische Zaken en Klimaat dan rekent niet realistisch zijn en dat ze uitgaan van de verkeerde veronderstellingen.

Ik vind dat ook wel frustrerend. Als ik nu de verhoren zo terugluister, was er een soort van geloof aanwezig bij het ministerie dat de versterkingsopgave nog maar zo'n 3.000 adressen of gebouwen zou omvatten. [...] Daar is naar mijn idee echt van verkeerde veronderstellingen uitgegaan, wat naar mijn indruk toch terug te voeren is op onvoldoende kennis van die risicoanalyses.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

Het valt op dat in deze notitie van 22 maart vanuit financieel oogpunt een erg positief beeld wordt geschetst van het nulscenario. De opstellers benadrukken dat tijdens de kabinetsperiode al bijna 2 miljard euro bespaard kan worden. Ook wordt de onzekerheid dat het wellicht toch niet tot een sterk verkleinde versterkingsopgave leidt erg klein gemaakt. Dat is anders bij het scenario dat uitgaat van een winning van 12 miljard kubieke meter. Daarbij wordt wel benadrukt dat er een groot risico bestaat dat SodM een lager winningsadvies geeft en de businesscase daarmee verlieslatend wordt. Het lijkt erop dat de kant van de versterkingsopgave bewust klein is gehouden. Zo geeft inspecteur-generaal Kockelkoren aan dat de cijfers erg onrealistisch waren. Deze zorgen of de cijfers over de versterkingsoperatie wel realistisch zijn, leven ook bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bovendien geeft minister Wiebes tijdens zijn verhoor aan dat het in zijn belang is om de (kosten van de) versterkingsopgave niet te hoog voor te spiegelen. De nieuwe begrotingsregels uit het regeerakkoord voeden bovendien de noodzaak om het verlies van de inkomsten door verminderde gaswinning dragelijk te maken, aangezien de financiële gevolgen van beleidsmatige besluiten van de gaswinning onder het uitgavenkader worden geplaatst. Met een verkleinde versterkingsopgave wordt door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat de suggestie gewekt dat een deel van deze 'pijn' weggenomen kan worden.

Op 22 maart geeft een ambtenaar van Algemene Zaken aan minister-president Rutte een terugkoppeling van wat er de vorige twee dagen is gepasseerd, waaronder het overleg van de secretarissen-generaal. Rutte heeft wegens het bijwonen van de Europese Raad op die dagen namelijk zelf verstek moeten laten gaan. Uit de terugkoppeling blijkt dat Algemene Zaken het niet noodzakelijk acht dat er eind maart een besluit wordt genomen: *"Kajsa [Ollongren] heeft aan me laten weten dat zij dit [donderdag 29 maart] wel ambitieus vindt, wat Paul [Huijts] en ik onderschrijven. Hoewel Eric [Wiebes] er veel aan is gelegen de brief voor Pasen naar de Kamer te sturen, zoals eerder toegezegd, is er volgens ons geen man overboord als het een week opschuift. De tussenliggende dagen zouden dan benut kunnen worden om een beter beeld te krijgen van de kosten, baten en risico's."*[111]

Op 23 maart 2018 vindt er een bewindspersonenoverleg over Groningen plaats tijdens de lunch van de ministerraad. Ter voorbereiding van dit overleg stellen ambtenaren van Binnenlandse Zaken en Koninkrelaties op 21 maart 2018 een nota op voor minister Ollongren. Deze nota is dus al opgesteld voordat het ministerie van Economische Zaken op 22 maart 2018 een notitie stuurt naar alle ministeries naar aanleiding van het overleg van secretarissen-generaal. In de nota staat: *"Ambtelijk geschilpunt betreft het voornemen om de gaswinning terug te brengen tot uiteindelijk 0 Nm3 zonder dat helder is wat de economische en budgettaire gevolgen zijn."* Minister Ollongren krijgt het advies om te vragen of de financiële consequenties neerslaan op de rijksbegroting in brede zin of dat bepaalde ministeries de kosten grotendeels moeten dragen. *"De Minister van Financiën heeft al met de MP [minister-president] besproken dat de kosten hiervoor binnen het kader ingepast moeten worden"*, zo wordt vastgesteld. Dit komt overeen met wat het regeerakkoord voorschrijft. Voordat de nota bij minister Ollongren terechtkomt, gaat deze eerst langs de directeur-generaal Bestuur, Ruimte en Wonen, Chris Kuijpers. Hij schrijft op de nota: *"Met het perspectief naar 0 zou je ook minder kosten hoeven te maken voor de versterking! Tegelijkertijd is het ook wishfull-thinking. Omdat bevolking en Alders nu meters willen maken ook vanwege draagvlak."*[112]

Op de dag van de ministerraad, 23 maart 2018, krijgt minister Ollongren wederom een nota van haar ambtenaren. Hieraan is de notitie naar aanleiding van het overleg van secretarissen-generaal toegevoegd. Inmiddels blijkt er meer bekend te zijn over de financiën. Het ministerie van Financiën gaat ervan uit dat de kosten 1,5 miljard euro bedragen voor de kabinetsperiode tot 2021. Hierin zijn de kosten van een verdere verlaging naar 12 miljard kubieke meter meegenomen, net als de kosten van schade en versterken, die worden geraamd op 450 miljoen euro, al fluctueren deze kosten nog. De ambtenaren schrijven verder dat een verlaging naar nul pas speelt na de kabinetsperiode. Tijdens het overleg van secretarissen-generaal is gezegd dat het bedrag van 1,5 miljard euro ingepast moet worden in het uitgavenkader en dat bezien moet worden of dit ingepast kan worden in de ruimte die er onder het uitgavenplafond is vanwege onderbestedingen op de departementen. *"Financiën denkt nog na over argumenten om zaken wel of niet in het kader/plafond in te passen"*, wordt opgemerkt. Een mogelijkheid is om de kosten van schade en versterken buiten het kader te plaatsen. *"Als het kabinet zich aan de begrotingsregels wil houden dan zijn goede argumenten nodig om van bovenstaande kosten iets buiten het kader te houden. Dit is een technische discussie. Daarnaast speelt de discussie ook*

111 Ministerie van AZ. Mailbericht, 22 maart 2018 14.25. Onderwerp: Stavaza & Proces voouit Groningen, TK-brief inz. Winning.
112 Ministerie van BZK. Nota aan minister Ollongren inzake ini BWO Groningen op 23 maart 2018, 21 maart 2018.

langs politieke lijnen, waarbij de VVD en CDA alle kosten willen inpassen." Minister Ollongren schrijft op deze nota: *"In de bijlage m.i. een wat rooskleurig beeld: ik ben niet overtuigd dat regio bij winning naar 0 gelijktijdig versterking naar 0 accepteert."*[113]

Dezelfde dag brengt een ambtenaar van Algemene Zaken per e-mail minister-president Rutte op de hoogte van wat er is besproken tijdens de ministerraadlunch. Minister Wiebes heeft zeven ministers bijgepraat over het Groningendossier. De ambtenaar schrijft dat er brede steun was voor het voorstel van minister Wiebes, maar dat er ook vragen waren: *"Ik vond dat er opvallend brede steun was voor de door Eric [Wiebes] geschetste route, om de intentie uit te spreken naar 0 te gaan. Vragen vielen eigenlijk uiteen in twee categorieën:*

1. *Hoe voorkomen we dat we alsnog in een worst case scenario komen wat de kosten betreft: dat je toch gedwongen wordt de versterking à raison de € 10 mld [miljard, red.] of meer uit te voeren, maar de winning z.s.m. naar 0 terugbrengt, waardoor je ook nauwelijks meer inkomsten uit gas hebt; en*
2. *Let erop dat de lokale bestuurders zich niet tegen je keren, met het argument dat het Rijk kiest voor de goedkoopste route – en de regio, met onversterkte huizen, aan zijn lot over laat."*[114]

De vragen uit de eerste categorie zijn vooral afkomstig van minister Hoekstra. Het antwoord van minister Wiebes hierop is *"dat hij niets zeker weet t.a.v. de versterkingsopgave, aangezien het primair aan experts is het veiligheidsniveau voor te schrijven. Maar dat hij overtuigd is dat hij met deze vergaande nieuwe aankondiging in elk geval te maken zal hebben met betere veiligheidsprognoses dan wat eerder is afgegeven door SodM en dat dit hoe dan ook tot een beperkter versterkingsopgave moet leiden."*[115]

Tijdens de lunchbijeenkomst zinspeelt minister Wiebes op mogelijk verzet van de NCG en enkele burgemeesters, aangezien zij rekenen op een aantal grote bouwprojecten in hun gemeenten. *"Tot slot is er gesproken over de rol van de NCG, die op het punt zou staan een voorstel te doen ter versterking van een grote groep huizen (1800, als ik het goed heb). Met deze brief heeft Eric een goed argument dat op te schorten, maar daar wilde hij nu nog niet al teveel op ingaan."* Er is afgesproken dat tijdens de Raad Financiële Zaken, Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (RFEZIL), een onderraad van de ministerraad, van 27 maart de nieuwe brief aan de Kamer op de agenda staat.[116]

Ter voorbereiding van deze RFEZIL-onderraad van 27 maart, die wordt voorgezeten door vicepremier Ollongren, schrijven ambtenaren van Algemene Zaken een notitie aan Ollongren. Hierin adviseren ze: *"U kunt min [minister] EZK steunen in de ambitie die in die brief wordt uitgesproken. De aankondiging dat de gaswinning uit Groningen zo snel als haalbaar volledig wordt beëindigd is goed nieuws voor Groningen."* De brief kondigt hiermee een belangrijk besluit aan, zo stellen ze vast. Nederland verandert van een energie-zelfvoorzienend land in een energie-importeur en wordt daarmee volledig afhankelijk van energieleveranties door het buitenland. *"Daarnaast zal de energierekening van burgers in de toekomst naar verwachting*

113 Ministerie van BZK. Nota aan minister Ollongren inzake de financiële consequenties Groningen. 23 maart 2018.
114 Ministerie van AZ. Mailbericht, 23 maart 2018 13.50. Onderwerp: Toelichting Groningen, TK-brief inz. Winning.
115 Ministerie van AZ. Mailbericht, 23 maart 2018 13.50. Onderwerp: Toelichting Groningen, TK-brief inz. Winning.
116 Ministerie van AZ. Mailbericht, 23 maart 2018 13.50. Onderwerp: Toelichting Groningen, TK-brief inz. Winning.

stijgen", wordt opgemerkt. Vanwege de vergaande consequenties moet de voorgenomen beslissing dan ook niet lichtzinnig worden genomen, aldus de ambtenaren van Algemene Zaken.

Over de motivering van het nulbesluit staat de volgende passage in de notitie: *"Het besluit om gaswinning zo spoedig mogelijk naar 0 te brengen is ingegeven vanuit twee motieven: De veiligheid en leveringszekerheid. Tegelijk kan het besluit niet los worden gezien van de op dit moment voorgenomen versterkingsopgave."* De verwachting is dat bij een afnemende winning ook de seismiciteit en daarmee het veiligheidsrisico, afnemen.

De ambtenaren suggereren de vicepremier dat zij, indien het voorstel bij andere bewindslieden tot bedenkingen leidt, kan besluiten om het voorstel te agenderen voor de ministerraad van 6 april in plaats van de ministerraad van 29 maart. In de tussentijd kan er dan bilateraal contact plaatsvinden met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Zijn er geen bedenkingen, dan is de suggestie: *"Als de discussie in de RFEZIL spoedig verloopt, kunt u instemmen met de brief (evt. na aanpassingen), zodat deze in de ministerraad van 29 maart kan worden vastgesteld."*[117]

Na afloop van de RFEZIL ontvangt minister-president Rutte een nota over de uitkomsten van deze bijeenkomst, met daarin een advies voor de ministerraad van 29 maart 2018. In de nota staat dat minister Wiebes en minister Hoekstra gezamenlijk de financiële consequenties hebben uitgewerkt en op één lijn zitten. Wel hebben enkele andere ministers hun bedenkingen:

"Een aantal ministers (LNV, RB, I&W, SZW, OCW, BVOM vraagt zich af of met zekerheid kan worden vastgesteld dat de versterkingsopgave niet nodig is als de gaswinning teruggaat naar 0. Als uit onderzoek blijkt dat er nog steeds veiligheidsrisico's blijven bestaan, kan de keuze voor 0 er een zijn waar het kabinet spijt van krijgt."

In de nota komt naar voren dat minister Koolmees, de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorstelt om de besluitvorming te faseren en alleen te besluiten over de 'no-regretoptie' (12 miljard kubieke meter in 2023) en pas later over een verdere daling naar nul, nadat onafhankelijk onderzoek heeft plaatsgevonden naar de seismiciteit bij een reductie tot nul en daarmee ook naar de gevolgen voor de versterkingsopgave. Hier lijken minister Ollongren en minister Slob, de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, zich in te kunnen vinden. Een aantal ministers (de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en de minister voor Rechtsbescherming) wijst op het risico dat het beeld ontstaat dat de financiële overwegingen in het kader van versterkingsopgave leidend zijn. In deze nota schrijven de ambtenaren van Algemene Zaken dat minister Wiebes tijdens de RFEZIL heeft gezegd dat hij in de brief aan de Tweede Kamer bewust geen verband zal leggen tussen de versterkingsoperatie en de gaswinning:

"Min EZK stelt in de brief dat de veiligheid voorop staat en legt daarom expliciet geen enkele link met de versterkingsopgave. Faseren leidt volgens hem onherroepelijk ook tot een afschaling tot 0 – maar dan met het beeld dat het kabinet ertoe gedwongen wordt, en er niet zelf het

117 Ministerie van AZ. Nota aan vice-minister-president Ollongren inzake geannoteerde agenda RFEZIL d.d. 27 maart 2018. 26 maart 2018.

initiatief voor neemt uit eigen beweging. Nu een krachtig signaal sturen is de enige manier om geloofwaardig te maken dat de veiligheid van de provincie voorop staat. Ook zal dit de enige reële route zijn om de versterking af te schalen.”[118]

> *Het is logisch dat het een effect zal hebben, want je pakt het probleem bij de bron aan. Als het geen effect zou hebben, hoef je het ook bijna niet te doen, zou ik zeggen. Maar je doet het wel, en dan vind ik het volstrekt logisch en legitiem om te kijken wat de consequenties daarvan zijn voor de versterkingsopgave. Maar het was niet zo dat er een koppeling lag, van: we gaan dit alleen doen als we de versterkingsopgave kunnen terugbrengen. Zo is het in de praktijk nooit geoperationaliseerd.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

Uit een nota van het ministerie van Justitie en Veiligheid blijkt dat minister Wiebes en minister Hoekstra haast hebben om in de brief aan de Tweede Kamer al aan te kondigen dat de gaswinning beëindigd wordt om te voorkomen dat er in de tussentijd definitieve afspraken worden gemaakt over de versterkingsopgave: *“Ministers EZK en Fin zijn voorstander van de strategie in de voorliggende brief omdat ze hiermee hopen te voorkomen dat definitieve afspraken worden gemaakt over het volledig uitvoeren van de versterkingsopgave (NCG oefent fors druk uit om die nu bestuurlijk ‘vast te klikken’), terwijl de druk op en daardoor risico op verdere reductie van gaswinning (minder dan 12 kuub) groot is als zich snel weer een aardbeving voordoet. En dan dalen de aardgasbaten verder. Dit noemen zij ‘een double negative’.”*[119] (Paragraaf 8.4.8 gaat nader in op de contacten tussen de NCG en het ministerie van Economische Zaken over het ‘vastklikken’ van de versterkingsopgave).

Op 27 en 28 maart 2018 vindt er binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een interne mailwisseling plaats over de ‘financiële platen’ die zijn aangeleverd door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Financiën. Een directeur merkt op dat de cijfers met betrekking tot de versterkingsopgave veel te optimistisch zijn: *“Er liggen 20.000 woningen in het aardbevingsgebied. Ervaringsgegevens NCG wijzen uit dat alle tot nu toe geïnspecteerde woningen ook versterkt moeten worden. Corporaties komen op basis van in opdracht van hen uitgevoerde analyses op hun bezit tot nog veel hogere aantallen te versterken woningen. Dus uitgaan van 3.000 woningen ook bij daling gaswinning naar 0 in 2030 is, lijkt mij, zeer optimistische en ook niet realistische inschatting. […] Als we zouden uitgaan van halvering kosten versterking of desnoods 1/3 van de kosten, hetgeen mij toch echt veel realistischer lijkt, ook om te bespreken met de regio, dan [komen] de reeksen onder aan tabel er heel anders uit te zien! Minimaal 1 miljard per jaar in de min, die nu met paar optimistische aannames over slechts 3.000 woningen met paar stalen kozijnen versterken, is weggepoetst. Kortom, snap niet dat FIN zo’n reeks zonder serieuze onderbouwing accepteert als basis voor politieke weging.”*

118 Ministerie van AZ. Nota aan minister-president Rutte inzake MR 29 maart punt 10.a Scenariobrief gaswinning Groningen (n.a.v. conclusies RFEZIL 27 maart). 27 maart 2018.

119 Ministerie van J&V. Nota aan de ministers van J&V en van Rechtsbescherming inzake Scenario’s gaswinning Groningen, 28 maart 2018.

De directeur corrigeert binnen 20 minuten zijn eigen mail en geeft aan dat het niet leidt tot 1 miljard euro per jaar in de min, maar wel tot enkele honderden miljoenen per jaar, met een totaal van meer dan 1 miljard euro in de min. *"Oftewel in mijn beeld ongefundeerd wensdenken dat versterkingskosten zo laag worden dat zij de afnemende baten door afbouw gaswinning volledig compenseren. Beter om er in politieke weging vanuit te gaan dat de vele voordelen van afbouw gaswinning naar 0 wel een prijs hebben van enkele honderden miljoenen euro's per jaar, en meerdere miljarden cumulatief."* Hierop reageert directeur-generaal Kuijpers dat de cijfers realistisch moeten zijn en dat de minister hierover goed ingelicht dient te worden. De directeur stelt voor om een tussenvariant te presenteren, waarbij 10.000 woningen licht versterkt worden en tegelijkertijd verduurzaamd en aardgasvrij gemaakt worden. Hiermee is een bedrag van 2,5 miljard euro gemoeid, maar deze variant kan volgens hem op meer steun in de regio rekenen.[120]

Gevraagd naar deze mailwisseling antwoordt directeur Inspectie der Rijksfinanciën Raab tijdens zijn verhoor dat de cijfers met betrekking tot de versterking moeilijk te ramen zijn, maar dit ook geen onderdeel uitmaakte van de besluitvorming:

> *Ja, die heb ik ook voorbij zien komen. Maar weet je, en dat is precies wat ik zeg, die versterkingsopgave en de bedragen die daarvoor in de boeken stonden, waren helemaal geen onderdeel van de besluitvorming. Het is gewoon: gaan wij nu naar nul en gaan wij het bedrag dat daarmee gemoeid is in de term van minder gasbaten, inpassen in de begroting? Dat was wat er aan de orde was. Ja, dan zou het mooi zijn als je dan ook een besparing krijgt op schade en versterking, maar dat was niet direct gekoppeld aan elkaar. Ik heb ook gezegd: "Weet je, je kunt je in alle bochten wringen, maar die kosten van schade en zeker van versterken – schade trouwens ook niet – zijn beide niet te ramen op een betrouwbare manier, dus laten we er dan ook niet zo moeilijk over gaan doen. Laten we gewoon met elkaar eerst kijken wat er nodig is om de mensen snel in veilige woningen te laten wonen. Dat vind ik veel belangrijker dan die raming. Dan zien we wel wat het wordt en dan hopen we dat het niet die 12 of 15 miljard wordt die we in het begin van mijn tijd hoorden, maar dat het hopelijk iets lager kan worden. Dat is mooi, dat is mooi voor alle burgers in Nederland, want die hoeven dan uiteindelijk minder belasting te betalen, maar dat is vooral ook mooi voor de burgers in Groningen, want die worden dan sneller geholpen en de provincie staat minder in de steigers voor een hele lange periode."*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

120 Ministerie van BZK. Mailwisseling 28 maart 2018. Onderwerp: RE: Financieel overzicht – Extra directeurenoverleg Kamerbrief gaswinning Groningen.

> *Maar de verlaging naar nul was binnen de normale bandbreedtes niet ingewikkeld. Die raming hebben we gewoon netjes ingepast. Dat andere lag niet voor. Er lag niet in de ministerraad voor: we gaan nu de versterkingsoperatie verlagen met bedrag x of y en daardoor krijgen we meevaller z. Dat lag daar gewoon niet voor. Als dat voor had gelegen, hadden we natuurlijk héél goed gekeken naar die ramingen, maar dat lag gewoon niet voor.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

Zorgen over onrealistische cijfers op het ministerie van Binnenlandse Zaken
De mailwisseling op Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mondt uit in schriftelijk advies aan minister Ollongren ten behoeve van de ministerraad van 29 maart 2018. De ambtenaren schrijven dat het aan de minister is om een politieke afweging te maken, maar dat zij adviseren om pas akkoord te gaan met het verzenden van een brief aan de Tweede Kamer als er eerst een akkoord is met de regio over de consequenties voor de versterkingsaanpak, zowel qua aantallen woningen als wat betreft de mate waarin de woningen versterkt worden. De ambtenaren hebben vraagtekens bij de aannames onder de financiële onderbouwing: "*Het is onduidelijk of deze aannames over beperkt aantal woningen en lage kosten wel kloppen*." In dit advies wordt ook stilgestaan bij de dekking van het besluit: "*De dekking is nog onderdeel van discussie. [...] Om de begrotingsregels niet te volgen is wel een goed verhaal nodig. Er kan een redeneerlijn worden opgebouwd dat het gaat om een uitzonderlijke situatie waarin sprake is van een (niet) beleidsmatige tegenvaller. Ook kan gekozen worden om het gasbesluit wel binnen het plafond te houden en alleen versterken en schade buiten het plafond te houden.*"[121]

> *Maar wat we daar ook toelichten, is dat alles wat raakt aan de winning, de rijksbegroting raakt en daarmee potentieel de begroting van andere collega's. Dat is begrijpelijkerwijs toch hun belangrijkste zorg. De kosten voor schade en versterken lopen rechtstreeks in de schuld. Dat klinkt een beetje technisch, maar dat betekent dat de collega's in het kabinet daar eigenlijk nooit voor zullen worden aangeslagen, of het nou een paar miljard meer of minder is.*
>
> *Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022*

Uit de mailwisseling binnen het ministerie van BZK blijkt dat er binnen dat ministerie grote zorgen zijn dat er een besluit wordt genomen op basis van onrealistische cijfers. Volgens het ministerie van Financiën zijn deze zorgen ongegrond, aangezien er geen financiële koppeling is tussen de versterkingsopgave en het besluit om de gaswinning te beëindigen. Hierop zijn twee dingen aan te merken. Allereerst kan dit begrotingstechnisch gezien wel kloppen, maar suggereren de tabellen wel degelijk een koppeling. De kosten van versterking worden in de tabel afgetrokken van de aardgasbaten, waarbij een totaalopbrengst voor de Staat ontstaat. Ten

121 Ministerie BZK. Adviesnotitie aan minister Ollongren inzake scenario's gaswinning Groningen, 28 maart 2018.

tweede blijkt uit de eerdere communicatie dat het in deze periode voor de andere ministeries nog niet duidelijk is of de versterkingskosten ook onder het uitgavenkader geplaatst worden of niet.

Minister Hoekstra geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat in de ministerraad enkel het besluit over het beëindigen van de gaswinning voorligt. Wat hij daarbij echter niet vermeldt, is dat de lagere versterkingskosten bij de onderbouwing richting andere ministeries en bewindslieden wel een belangrijke rol spelen.

> *Het besluit gaat puur over de kraan. Er wordt ook niet een nieuw besluit genomen over de versterking. Er is daar ook geen enkele budgettaire afspraak gemaakt over de versterking in die periode. Men vindt alleen breed, bij EZK, op Financiën, in het kabinet, het plausibel, men vindt het aannemelijk … Je moet vanzelfsprekend alles versterken wat er versterkt moet worden, maar dat er op termijn ook minder versterkt hoeft te worden, vindt men aannemelijk. "Maar", zegt men, ook bij mij op Financiën, "dat moeten we dan wel uitzoeken."*
>
> *Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022*

Minister Wiebes krijgt waarschuwing: berekeningen 'te rooskleurig'
Op woensdag 28 maart stuurt een ambtenaar van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een mail naar directeur-generaal Gaastra waarin hij aangeeft dat de cijfers die hij eerder heeft gestuurd, gebaseerd zijn op de brief aan de Tweede Kamer, waarin wordt uitgegaan van een koud jaar. Gelet op het wetsvoorstel zou echter uitgegaan moeten worden van een gemiddeld jaar. Hierdoor worden de cijfers nog negatiever omdat een gemiddeld jaar minder gasbaten oplevert in vergelijking met een koud jaar. *"De financiële plaat die in de MR ligt sluit hier niet bij aan en zorgt voor een erg vertekend beeld, want daarin wordt uitgegaan van een lineaire afbouw vanaf 12 miljard m3 aardgas. Daar zit vanaf 2024 nog ruim 40 miljard m3 aardgas aan winning onder; dat is hier nog geen 10 miljard m3 aardgas. [naam ambtenaar] zei dat de minister weet dat dit verschil er is. Ik vind dit tamelijk risicovol, zowel voor de besluitvorming als voor onderhandeling olies."*[122]

De volgende ochtend stuurt directeur-generaal Gaastra deze mail door naar minister Wiebes met de opmerking dat de eerdere 'financiële plaat', die een dag eerder is verzonden, een te rooskleurig beeld geeft vanaf 2024. Minister Wiebes geeft te kennen dat hij graag voor de minsterraad een bijgewerkte tabel wil hebben die afgestemd is met het ministerie van Financiën. Ambtenaren van Economische Zaken sturen vervolgens een nieuwe tabel naar minister Wiebes, die daarop als volgt reageert: *"Dank. Ik ga de onzekerheden melden in MR [ministerraad], maar de variant met de kabinetsinzet in een gemiddeld jaar is wel somber opgesteld. Er is in deze variant vanaf 2024 geen omvangrijke winning meer, maar we verstevigen*

122 Ministerie van EZK. Mailbericht, 28 maart 2018 20.52. Onderwerp: Beeld nog negatiever.

in deze variant dan nog jaar na jaar voor €162 miljoen. Dat is ook weinig waarschijnlijk. Ik zal de onzekerheden na 2023 benadrukken".[123]

In tekstkader 8.2 zijn de tabellen opgenomen die in de ochtend van 29 maart zijn opgesteld ten behoeve van de ministerraad van 29 maart 2018.[124] Deze tabellen hebben de nummers 3, 4, 5 en 6. 'Tabel 4' is de tabel die volgens de ambtenaren van EZK niet klopt, aangezien daarin is uitgegaan van de verkeerde cijfers (nu wordt uitgegaan van GTS-cijfers). De nieuwe 'tabel 6' laat een minder rooskleurig beeld zien vanaf 2024. Het scenario van afbouw naar nul verandert daardoor aanzienlijk: in plaats van een positief beeld (1,7 miljard euro in de plus) laat het een negatief beeld (900 miljoen euro in de min) zien. Er bestond dus tot de ochtend van de ministerraad, waarin het besluit wordt genomen om de gaswinning te beëindigen, het beeld dat het nulbesluit een positief effect zou hebben op het saldo (tussen 2024 en 2030).

Tekstkader 8.2 Nieuw aangeleverde tabellen ten behoeve van ministerraad van 29 maart 2018

Tabel 3 Financiële gevolgen bij een plateau op 12 miljard kubieke meter vanaf 2023. In deze berekening is rekening gehouden met maximaal 20.000 te versterken woningen

Plateau op 12 miljard kubieke meter	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groningengas (miljard kubieke meter)	12	12	12	12	12	12	12
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15
Omzet Groningengas (miljoen €)	1500	1500	1500	1500	1500	1500	1500
Versterken (miljoen €)	750	750	750	750	750	750	750
Schade (miljoen €)	150	150	150	150	150	150	150
Overig (miljoen €)	300	300	300	300	300	300	300
Totale kosten (miljoen €)	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200
Winst voor belasting (miljoen €)	300	300	300	300	300	300	300
Opbrengst Staat (ca. 73 %)	**219**	**219**	**219**	**219**	**219**	**219**	**219**

123 Ministerie van EZK. Mailbericht, 29 maart 2018, 9.23. Onderwerp: Re: Beeld nog negatiever.
124 Ministerie van EZK. Mailbericht, 29 maart 2018, 9.23. Onderwerp: Re: Beeld nog negatiever.

Tabel 4 Financiële gevolgen bij een scenario naar 0 in 2030. In deze berekening is rekening gehouden met maximaal 3.000 te versterken woningen

Scenario terug naar 0	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groningengas (miljard kubieke meter)	10,5	9	7,5	6	4,5	3	1,5
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15
Omzet Groningengas (miljoen €)	1313	1125	938	750	563	375	188
Versterken (miljoen €)	162	162	162	162	0	0	0
Schade (miljoen €)	131	113	94	75	56	38	19
Overig (miljoen €)	288	275	263	250	238	225	213
Totale kosten (miljoen €)	581	550	518	487	294	263	231
Winst voor belasting (miljoen €)	732	576	419	263	269	113	-44
Opbrengst Staat (ca. 73 %)	**534**	**420**	**306**	**192**	**196**	**82**	**-32**
Totaal 1.698 miljoen €							

Tabel 5 Financiële gevolgen bij een scenario naar 0 in 2030. In deze berekening is rekening gehouden met maximaal 3.000 te versterken woningen, GTS-cijfers en een koud jaar

Scenario terug naar 0	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groningengas (miljard kubieke meter)	7,5	6	4,5	3	1,5	1,5	1,5
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15
Omzet Groningengas (miljoen €)	938	750	563	375	188	188	188
Versterken (miljoen €)	162	162	162	162	0	0	0
Schade (miljoen €)	94	75	56	38	19	19	19
Overig (miljoen €)	263	250	238	225	213	213	213
Totale kosten (miljoen €)	518	487	456	425	231	231	231
Winst voor belasting (miljoen €)	419	263	107	-50	-44	-44	-44
Opbrengst Staat (ca. 73 %)	293	184	75	-35	-31	-31	-31
Totaal 420 miljoen €							

Tabel 6 Financiële gevolgen bij een scenario naar 0 in 2030. In deze berekening is rekening gehouden met maximaal 3.000 te versterken woningen, GTS-cijfers en een gemiddeld jaar

scenario terug naar 0	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groningengas (miljard kubieke meter)	2,5	2	1,5	1	0,5	0	0
Marktprijs (cent per kubieke meter)	15	15	15	15	15	15	15
Omzet Groningengas (miljoen €)	313	250	188	125	63	0	0
Versterken (miljoen €)	162	162	162	162	0	0	0
Schade (miljoen €)	75	60	45	30	15	0	0
Overig (miljoen €)	250	230	210	190	170	150	150
Totale kosten (miljoen €)	487	452	417	382	185	150	150
Winst voor belasting (miljoen €)	-175	-202	-230	-257	-123	-150	-150
Opbrengst Staat (ca. 73 %)	-122	-141	-161	-180	-86	-105	-105
Totaal -900 miljoen €							

De brief aan de Tweede Kamer over scenario's met betrekking tot het verminderen van de gaswinning in Groningen wordt in de ministerraad van 29 maart 2018 besproken. Vanwege Pasen vindt de ministerraad op donderdag in plaats van vrijdag plaats. Uiteindelijk stemt de ministerraad in met de beëindiging van de gaswinning in 2030 en met het verzenden van de brief naar de Tweede Kamer.

Het kabinet kan, gelet op het SodM-advies, eigenlijk niet anders dan in ieder geval de gaswinning verlagen naar 12 miljard kubieke meter. Daarmee is het ook voor alle bewindslieden wel duidelijk dat ze de kosten die gepaard gaan met de verlaging naar 12 miljard kubieke meter zullen moeten accepteren. Het feit dat de extra kosten van het verder afbouwen naar nul pas na deze kabinetsperiode gevoeld worden, maakt het voor de andere ministers eenvoudiger om ook in te stemmen met dat afbouwpad. Immers, hun departement loopt tijdens de kabinetsperiode geen risico op extra bezuinigingen vanwege het gasdossier.

8.3.5 Instemmingsbesluit gasjaar 2018-2019

In hoofdstuk 7 en in paragraaf 8.3.4 is aan de orde gekomen dat de minister van Economische Zaken en Klimaat voor 1 oktober 2018 een nieuw winningsbesluit dient te nemen omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het vorige winningsbesluit heeft vernietigd.

Gaswinning Groningenveld 2018-2019 naar 19,4 miljard kubieke meter
Op 2 mei 2018 vraagt minister Wiebes de NAM om een *Hazard and Risk Assessment* (HRA) en een strategie voor de gaswinning voor het gasjaar 2018-2019 als aanvulling op het winningsplan van 1 april 2016. Op 15 juni 2018 voldoet de NAM aan dit verzoek. In het HRA maakt de NAM inzichtelijk wat de gevolgen zijn van een sterke afname, en op termijn beëindiging van de gaswinning voor de veiligheidsrisico's en de omvang van de versterkingsoperatie. Het bouwstenendocument voor het gasjaar 2018-2019 beschrijft op welke wijze de voor de leveringszekerheid benodigde hoeveelheid gas gewonnen kan worden. Op 2 juli 2018 dient de NAM ter aanvulling op het winningsplan van 1 april 2016 nog twee geactualiseerde rapportages in over bodemdaling en schade. SodM, de Tcbb, de Mijnraad en lokale overheden brengen advies uit aan de minister.

Het ontwerp-instemmingsbesluit volgt op 24 augustus 2018. Er worden in totaal 119 zienswijzen op dit ontwerp-instemmingsbesluit ingediend. Op 14 november 2018 neemt minister Wiebes het definitieve instemmingsbesluit.[125] Het instemmingsbesluit is niet gewijzigd naar aanleiding van de zienswijzen op het punt van het gaswinningsniveau en het sluiten van de Loppersumclusters. Minister Wiebes besluit dat het niveau van gasproductie in het gasjaar 2018-2019, 19,4 miljard kubieke meter, voldoende is voor de leveringszekerheid in het geval van een gemiddeld temperatuurprofiel. Dit is mede mogelijk door de stikstofinzet van de stikstofinstallaties te verhogen van 85% naar 92,5%. Hierdoor is minder gasproductie uit het Groningenveld nodig.

Dit instemmingsbesluit gaat in op het afbouwpad. Gesteld wordt dat de bouw van een extra stikstofinstallatie in Zuidbroek tot een verlaging van 7 miljard kubieke meter kan leiden vanaf 2022. Ook gaat dit instemmingsbesluit in op de eerdergenoemde maatregelen uit paragraaf 8.3.3 en paragraaf 8.3.4, te weten: extra inkoop van stikstof, een versnelde ombouw in het buitenland van laagcalorisch gas naar hoogcalorisch gas, de ombouw van installaties van industriële grootverbruikers in Nederland, verduurzaming van de gebouwde omgeving en maatregelen in de glastuinbouwsector (geothermie, restwarmte en biomassa). Een aantal van deze maatregelen is al in gang gezet, maar van een aantal wordt de uitvoerbaarheid nog nader onderzocht. De verwachting is dat vanaf 2022 het gaswinningsniveau onder de 12 miljard kubieke meter komt. In het instemmingsbesluit wordt ook aangegeven dat de Loppersumclusters niet meer gebruikt mogen worden voor productie, maar niet definitief ingesloten hoeven te worden.[126]

Raad van State vindt dat minister afbouwpad na 2018-2019 beter moet onderbouwen
Tegen dit instemmingsbesluit tekenen eind 2018 (wederom) diverse lokale overheden, bewoners en belangenorganisaties beroep aan bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bij uitspraak van 3 juli 2019 vernietigt de Afdeling bestuursrechtspraak dit instemmingsbesluit van 14 november 2018.[127] Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de minister voor de periode ná het gasjaar 2018-2019 ten aanzien van de industriële grootverbruikers, de export van gas en de glastuinbouw onvoldoende inzichtelijk gemaakt

125 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 533.
126 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 533.
127 RvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217.

waarom de hoeveelheid gas die de komende jaren nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen, redelijkerwijs niet sneller kan worden afgebouwd. Voor het gasjaar 2018-2019 zélf heeft de minister het niveau van gaswinning wel juist vastgesteld. Daarom laat de Afdeling bestuursrechtspraak de rechtsgevolgen van het besluit van 14 november 2018 in stand. Dat betekent dat het winningsniveau op 19,4 miljard kubieke meter blijft, zoals vastgesteld door de minister. Hoewel deze uitspraak geen effect heeft op het instemmingsbesluit voor het gasjaar 2018-2019, is deze uitspraak wel van betekenis voor het besluit dat de minister moet nemen voor de operationele strategie ná het gasjaar 2018-2019. De afbouw voor de periode na dat gasjaar zal daarin beter moeten worden onderbouwd.

Uitbreiding Norg-capaciteit
Op 27 september 2018 vraagt minister Wiebes aan SodM om te adviseren over het voorstel van de NAM tot wijziging van het '*Opslagplan Ondergrondse Gasopslag Norg*'. De NAM vraagt om verruiming van de begrenzing voor de reservoirdruk, zodat jaarlijks maximaal 6 miljard kubieke meter aardgas in deze gasopslag geïnjecteerd en daaruit teruggewonnen kan worden. *"SodM vindt dat de risico's van de gasopslag voor mens en milieu met het stellen van voorwaarden voldoende beperkt kunnen worden."*[128] SodM adviseert wel een aantal voorwaarden aan deze instemming te verbinden. Zo adviseert Staatstoezicht om de maximale waarden vast te leggen voor de snelheid waarmee de gasopslag wordt gevuld (51 miljoen kubieke meter per dag) en geproduceerd (96 miljoen kubieke meter per dag). SodM adviseert bovendien de gemiddelde druk in een van de compartimenten (blok 2) te beperken tot een ondergrens van 225 bar en een bovengrens van 347 bar, maar dat in de andere compartimenten de bestaande waarden van 235 bar en 328 bar kunnen worden aangehouden. Verder wordt als advies gegeven dat de NAM opslagactiviteiten uitvoert met een door de SodM-inspecteur-generaal goedgekeurd seismisch risicobeheerssysteem.[129] Door deze voorwaarden kan beter worden ingespeeld op fluctuaties.

Op 6 december 2018 geeft NAM-directeur Atema tijdens de vergadering van het College van Beheer Maatschap een presentatie over de operationele *highlights*. Hierin geeft hij aan dat de productie in het vorige gasjaar, 2017-2018, met 20,1 miljard kubieke meter iets lager is uitgevallen dan het toegestane plafond. Tijdens deze vergadering gaat directeur Atema ook in op het instemmingsbesluit. Hierin is sluiting van de Loppersumclusters als voorwaarde opgenomen. De NAM heeft de clusters gesloten en daarmee aan deze voorwaarde voldaan. Een tweede voorwaarde gaat over het beperken van de fluctuaties in de geografische verdeling van de productie, zoals door SodM is geadviseerd. Ook aan deze voorwaarde is door de NAM voldaan. *"Ten aanzien van een derde voorwaarde, het beperken van de fluctuaties in de tijd, moet nog worden nagegaan of daaraan in alle gevallen kan worden voldaan. Met name bij grote temperatuurvariaties kan dit mogelijk lastig zijn"*, aldus de NAM.[130]

128 SodM. Brief aan minister Wiebes met het advies gewijzigde opslagplan NAM Gasopslag Norg, 18 december 2018.
129 SodM. Brief aan minister Wiebes met het advies gewijzigde opslagplan NAM Gasopslag Norg, 18 december 2018.
130 College van Beheer Maatschap. Notulen van de 613e vergadering van het College van Beheer Maatschap, gehouden op 6 december 2018.

8.3.6 Invoering winningsplicht en operationele strategie

Winningsplicht voor NAM
Terwijl het ministerie van Economische Zaken in maart 2018 een besluit voorbereidt over de beëindiging van de gaswinning, moet er ook nagedacht worden over de winningsplicht, waar de oliemaatschappijen het ministerie als sinds medio 2017 om vragen.

Directeur-generaal Gaastra van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: "*Voor ons was er dus alles aan gelegen om met het besluit "naar nul" ook heel snel de winningsplicht te regelen, om niet in de situatie te geraken dat NAM terecht zou kunnen zeggen: sorry, u wil misschien wel 17, want dat is nodig voor leveringszekerheid, maar wij geven u 12, want meer mogen we van de Inspecteur-generaal [der Mijnen, red] niet winnen. [...] op het moment dat wij communiceerden, ook aan de Kamer, "het wordt nul", hebben we tegelijkertijd ook aan de Kamer gecommuniceerd: en daar hoort vervolgens ook dit bij. [...] We hebben het als een integraal pakket naar buiten gebracht: we brengen die winning naar nul en we informeren de Kamer tegelijkertijd dat er zo'n wetsvoorstel aan zit te komen.*"[131]

Het ministerie wil de winningsplicht graag invoeren nog voordat het nieuwe instemmingsbesluit moet worden genomen, dus voor 1 november 2018. Het maakt daarom haast met de voorbereidingen voor een wetsvoorstel. Op dezelfde dag dat het kabinet besluit om de gaswinning te beëindigen, 29 maart 2018, start de consultatie van het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld. De consultatie van dit wetsvoorstel loopt dus parallel aan de onderhandelingen met de oliemaatschappijen over herziening van het gasgebouw.

Nadat het wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer is behandeld, treedt vanaf 1 oktober 2018 de Wet tot wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld gefaseerd in werking.[132] Voor de gaswinning uit het Groningenveld gaat een andere systematiek gelden. Het winningsplan, het winningsplafond en het instemmingsbesluit worden vervangen door een winningsplicht en een operationele strategie die door de minister worden vastgesteld.[133] Met ingang van 1 oktober 2018 is de NAM op grond van artikel 52f, eerste lid, van de Mijnbouwwet verplicht de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie (zie tekstkader 8.3). Vanaf 1 januari 2019 stuurt de minister conform artikel 52c, eerste lid, van de Mijnbouwwet de raming voor de benodigde hoeveelheid laagcalorisch gas uit het Groningenveld aan de NAM. De NAM moet vervolgens met inachtneming van de raming en gelet op het belang van het minimaliseren van de inzet van het Groningenveld en van de verwachte bodembeweging, een of meer operationele strategieën voorstellen over de inzet van het Groningenveld (artikel 52c, tweede lid, van de Mijnbouwwet). Daarna stelt de minister de operationele strategie vast voor het Groningenveld (artikel 52d, eerste lid, van de Mijnbouwwet). De operationele strategie zal voor het eerst op 1 oktober 2019 gereed moeten zijn, dus bij de aanvang van het nieuwe gasjaar.

131 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
132 Stb. 2018, 372.
133 Kamerstuk II 2017/18, 34957, nr. 3.

Een andere belangrijke consequentie is dat de zorgplicht, die in artikel 33 van de Mijnbouwwet is opgenomen, niet langer van toepassing is op de NAM in het kader van het Groningenveld: de NAM moet nauwkeurig handelen overeenkomstig de door de minister vastgestelde operationele strategie, waardoor de NAM geen andere keuze heeft dan exact te winnen wat de minister opdraagt. Om die reden is in artikel 52g van de Mijnbouwwet een afzonderlijke zorgplicht opgenomen die is toegesneden op de specifieke situatie van de NAM bij de winning van gas uit het Groningenveld.

Tekstkader 8.3 De operationele strategie van de minister

De systematiek voor het vaststellen van de operationele strategie is als volgt:

1. GTS adviseert de minister jaarlijks over de inzet vanuit het Groningenveld die nodig is voor de leveringszekerheid.

2. De NAM stelt een of meer operationele strategie(ën) voor op basis van dit advies. In deze operationele strategie moet de verdeling van de winning over de verschillende clusters van het Groningenveld worden beschreven, alsook de andere maatregelen die de vergunninghouder zal treffen. Hierin moet ook een dreigings- en risicoanalyse worden opgenomen waarin de effecten van de gaswinning uit het Groningenveld voor de komende tien jaar moeten worden vermeld.

3. De inspecteur-generaal van SodM geeft advies over het ondergrondse gedeelte (bijvoorbeeld over de inschatting van de vergunninghouder van het aantal aardbevingen en de magnitude daarvan) en de bovengrondse risico's.

4. SodM en TNO geven advies over de bovengrondse risico's.

5. De lokale overheden en de Mijnraad adviseren de minister over de door de minister vast te stellen operationele strategie.

6. De minister stelt de door de NAM te volgen operationele strategie vast in een zogeheten vaststellingsbesluit. Bij de voorbereiding van dit besluit kunnen door eenieder (niet alleen maar belanghebbenden) zienswijzen worden ingebracht (afdeling 3.4 Awb is van toepassing). Deze zienswijzen worden door de minister meegenomen in de definitieve besluitvorming. Op basis van het definitieve vaststellingsbesluit is de NAM verplicht de operationele strategie uit te voeren (winningsplicht).

8.3.7 Nieuw vaststellingsbesluit voor gasjaar 2019-2020

Advies GTS voor gasjaar 2019-2020
GTS heeft met de wijziging van de Gaswet en Mijnbouwwet in oktober 2018 de wettelijke taak gekregen om jaarlijks een raming te geven van de omvang van de markt voor laagcalorisch gas in Noordwest-Europa, uitgaand van het volume uit het Groningenveld dat benodigd is voor leveringszekerheid.

Op 31 januari 2019 adviseert GTS minister Wiebes om vanuit het oogpunt van leveringszekerheid de gaswinning voor het gasjaar 2019-2020 te bepalen op 15,9 miljard kubieke meter, uitgaand van een gemiddeld temperatuurverloop. Bij een koud jaar zal dit 20,8 miljard kubieke meter zijn. Deze berekeningen zijn conform de graaddagenvergelijking. Een graaddag is het verschil tussen de gemiddelde effectieve temperatuur (daggemiddelde temperatuur gecorrigeerd voor de windsnelheid) en 14°C. GTS noemt in zijn brief eveneens een aantal maatregelen om de afbouw verder te versnellen, waarvan de meeste maatregelen al in werking zijn getreden:

- de ombouw van installaties van industriële grootverbruikers;
- de mengfaciliteit Oude Statenzijl GTG Nord gebruiken: Hierdoor kan vanaf gasjaar 2019-2020 0,2 miljard kubieke meter Groningengas worden bespaard;
- pseudo-G-gas exporteren via Ouden Statenzijl. Dit kan pas vanaf het moment dat de nieuwe stikstofinstallatie in april 2022 gereed is;
- additionele inkoop van stikstof: GTS koopt 80.000 kubieke meter per uur extra stikstof in. Het mengstation Wieringermeer wordt aangepast, zodat de additionele stikstof ingepast kan worden. De verwachte ingebruikname is januari 2020;
- een stikstoffabriek in Zuidbroek. Deze kan pas vanaf april 2022 operationeel zijn;
- de gasopslag Norg vullen met pseudo-G-gas. Deze variabele zal pas vanaf april 2022 worden meegenomen in de analyse.[134]

NAM levert twee operationele strategieën aan bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat
Met de wijziging van de wet bepaalt de minister van Economische Zaken en Klimaat het gaswinningsniveau, maar de NAM heeft wel tot taak een operationele strategie in te dienen. Hierin moet de NAM aangeven op welke manier het door de minister voorgestelde gaswinnningsniveau gewonnen kan worden uit het Groningenveld.

Op 13 februari 2019 stuurt de directeur Gastransitie Groningen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, een zogenoemde ‘verwachtingenbrief’ aan NAM-directeur Atema. Hierin staat het verzoek aan de NAM om twee operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020 in te dienen op basis van de bij de brief gevoegde raming van GTS. Deze operationele strategieën moeten uiterlijk 15 maart 2019 bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat worden ingediend. Volgens de directeur Gastransitie Groningen moet de volgende prioriteitsvolgorde bij de operationele strategieën worden aangehouden.

134 Ministerie van EZK. Brief aan de NAM inzake verzoek tot voorstellen van twee operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020, 13 februari 2019.

1. Lever die hoeveelheid Groningenveldgas die jaarlijks nodig is voor de leveringszekerheid binnen de graaddagenformule.
2. Zorg voor voldoende *underground gas storage* en werkvolume gedurende de hele winter (= effectief leveringszekerheid).
3. Vul UGS Norg voor het komende gasjaar.
4. Voorkom overschrijdingen van de beperkingen gesteld aan de regionale productiefluctuaties.[135]

De NAM dient op 22 maart 2019 de verlangde operationele strategieën in bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.[136]

Tussen de verschillende operationele strategieën is geen verschil in de volumes die geproduceerd worden in het gasjaar 2019-2020 en de inzetbare capaciteit. Ook zijn dreiging, risico en het aantal gebouwen dat niet aan de Meijdamnorm voldoet vergelijkbaar.[137]
Toch zijn er een aantal verschillen waarneembaar. Het aantal overschrijdingen van de fluctuatiebandbreedte is in operationele strategie 1 kleiner dan het aantal overschrijdingen in operationele strategie 2. In operationele strategie 1 wordt bij gemiddelde condities de capaciteitsvraag over meer clusters verdeeld dan in operationele strategie 2, waardoor er in de eerste strategie meer operationele flexibiliteit is in het geval van geplande of ongeplande productie-uitval.[138]

8.3.8 Afbouwplan gaswinning Groningen

Op 26 maart 2019 schrijven ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een nota aan minister Wiebes om hem te informeren over de stand van zaken van het operationeel afbouwplan gaswinning Groningen. Het afbouwplan is nodig vanwege het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld in 2030 te beëindigen. Het afbouwplan ziet op de periode vanaf de ingebruikname van de stikstoffabriek (die op dat moment verwacht wordt in april 2022) tot de definitieve sluiting van het Groningenveld, die op dat moment voorzien is ‘*vóór 2030*’).

Onder regie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt met GTS en de NAM (en aandeelhouders Shell en ExxonMobil) en in overleg met SodM gewerkt aan een operationeel afbouwplan. Het afbouwplan heeft als doel om het Groningenveld zo snel mogelijk te sluiten, rekening houdend met aardbevingsrisico’s, leveringszekerheid en de operationele uitvoerbaarheid. Op basis van de gewijzigde Gaswet en de Mijnbouwwet bepaalt de minister jaarlijks in een vaststellingsbesluit de winning uit het Groningenveld. Volgens de meest recente raming van GTS in 2019 loopt de gaswinning in de periode 2022-2030 terug van 6 miljard kubieke meter in 2022 naar nul in 2030. GTS houdt hierbij geen rekening met technische en operationele voorwaarden. De NAM heeft hierin als operator van het Groningenveld beter inzicht. In het afbouwplan worden de leveringszekerheidsramingen van

135 Ministerie van EZK. Brief aan de NAM inzake verzoek tot voorstellen van twee operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020, 13 februari 2019.
136 NAM. Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2019-2020, 22 maart 2019.
137 NAM. Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2019-2020, 22 maart 2019.
138 NAM. Operationele Strategieën voor het Gasjaar 2019-2020, 22 maart 2019.

GTS (volume en capaciteit) afgezet tegen de technische randvoorwaarden zoals de '*minimum flow'* per productiecluster.

De ambtenaren waarschuwen in hun nota aan minister Wiebes dat een versnelde afbouw van de Groningse gaswinning mogelijk consequenties zal hebben voor de afspraken die zijn gemaakt in het Akkoord op Hoofdlijnen: *"Hierbij speelt ook dat een versnelde afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld ten opzichte van de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen (basispad) zal leiden tot een heroverweging van 'de balans van het gehele pakket van afspraken zoals neergelegd in het AoH'. Shell en ExxonMobil hebben hoogambtelijk reeds aangegeven hiervoor compensatiemechanismen te willen verkennen."*[139] In paragraaf 9.3.7 van hoofdstuk 9 wordt dit verder uiteengezet.

Een belangrijk onderdeel van het afbouwplan is het gebruik van de gasopslag Norg. Deze gasopslag wordt gebruikt als seizoensopslag. Er kan op basis van de bestaande vergunningen 5 miljard kubieke meter aardgas als 'werkgas' worden opgeslagen. Maar het veld zelf bevat volgens de ambtenaren ook nog circa 20 miljard kubieke meter aan winbaar laagcalorisch gas. Dit wordt 'kussengas' genoemd. Dit kussengas kan worden gewonnen zodra Norg niet meer noodzakelijk is voor de leveringszekerheid, aldus de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat. Verder schrijven de ambtenaren dat in het kader van het afbouwplan wordt nagegaan of het mogelijk is om het Groningenveld eerder te sluiten door Norg voortaan te vullen met pseudo-Groningengas in plaats van Groningengas (dus inzet als seizoensopslag) of om dit veld niet langer meer te gebruiken als opslag, maar er gefaseerd het aanwezige laagcalorische kussengas uit te produceren.

De ambtenaren van Economische Zaken geven in een ambtelijke nota hun interpretatie van de opslag van gas in de gasopslag Norg. Zij geven aan dat op basis van de Mijnbouwwet de Staat een instructie aan de NAM geeft over de productie uit het Groningenveld: de operationele strategie. "*Hierin wordt onder andere bepaald dat NAM Groningengas moet opslaan in Norg voor produceren in de winter en wel op die momenten dat het gas nodig is voor de leveringszekerheid.*" Als Norg gevuld wordt met pseudo-Groningengas, heeft de Staat deze zeggenschap niet meer, aldus de ambtenaren van Economische Zaken. In de ambtelijke nota staat: "*De staat heeft namelijk via de Mijnbouwwet uitsluitend zeggenschap over de (timing van de) productie uit het Groningenveld en niet over de (timing van de) productie van geconverteerd H-gas.*" Dit brengt volgens de ambtenaren risico's met zich mee. In dat geval zou de partij die Norg vult met pseudo-Groningengas het gas kunnen verkopen op commerciële gronden en op basis van marktsignalen: "*Het kan dus voorkomen dat eind januari de berging leeg is vanwege aantrekkelijke prijzen in januari, terwijl voor het garanderen van de leveringszekerheid in maart nog gas in de berging moet zijn.*"[140]

139 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake van stand van zaken operationeel afbouwplan t.b.v. definitieve beëindiging gaswinning Groningenveld. 26 maart 2019.

140 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake van stand van zaken operationeel afbouwplan t.b.v. definitieve beëindiging gaswinning Groningenveld. 26 maart 2019.

Hierom zijn volgens de opstellers van de nota drie vragen van belang:

"*1. Welke partij(en) gaan gasopslag Norg vullen met pseudo-G-gas?*
2. *Welke (wettelijke) grondslagen heeft EZK om hiervoor partij(en) aan te wijzen en deze te dwingen om de gasopslag in te zetten op die momenten dat het nodig is voor de leveringszekerheid? En past dit binnen de regelgevende kaders van de EU?*
3. *Wie neemt het prijsrisico en de opslagkosten van Norg voor zijn rekening?"*

De ambtenaren stellen dat deze vragen complex zijn, temeer omdat de gasopslag Norg in de huidige marktomstandigheden niet rendabel is. Ze besluiten hun nota met een koppeling tussen de afbouw van de gaswinning enerzijds en de kosten van schade en versterking anderzijds: "*Tenslotte kan een lagere gaswinning invloed hebben op de omvang van de schadeherstel en versterkingsoperaties, aangezien het aantal huizen dat verstevigd dient te worden lager zal zijn bij een lagere winning.*"

Minister Wiebes reageert hierop door bovenaan de pagina van de nota te schrijven: *"Een vlotte afbouw maakt ons op versterking geloofwaardiger, en kan ook weer met zoveel kosten – volgens NAM lag break even-punt van Groningenveld op 7 miljard m3 aardgas/jr. Eerder afbouwen levert geld op!!!*[141]

Kortom, ook in deze periode heerst binnen het ministerie van Economische Zaken een sterk wensdenken dat een versnelde afbouw leidt tot een verkleinde versterkingsopgave met verminderde kosten. Immers, 'eerder afbouwen levert geld op'.

8.3.9 Ophef over intrekking 403-verklaring Shell

Zoals uitgebreider beschreven in paragraaf 7.3.2 van hoofdstuk 7, deponeert Shell op 8 juni 2017 de intrekking van de zogeheten 403-verklaring bij de Kamer van Koophandel. Ruim een half jaar later, eind januari 2018, krijgt dagblad Trouw hier lucht van. Dat leidt tot commotie.

Intrekking 403-verklaring leidt tot ophef

Op 27 januari 2018 verschijnt een artikel in Trouw waarin wordt gemeld dat Shell niet meer aansprakelijk is voor de kosten van de NAM. In het artikel wordt de zorg geuit dat de intrekking de verhaalmogelijkheden voor aardbevingsschade op NAM beperkt.[142] De NOS en Het Financieele Dagblad nemen de berichtgeving van Trouw diezelfde dag over.[143]

Geschrokken van de landelijke ophef die ontstaat over de intrekking van de 403-verklaring neemt Marjan van Loon, de president-directeur van Shell Nederland BV, contact op met Ben van Beurden, de CEO van Shell. Zij bespreken hoe ze de intrekking het beste kunnen uitleggen en welke maatregelen Shell kan nemen. Van Loon doet vervolgens in de televisieprogramma's Nieuwsuur (27 januari 2018) en Jinek (30 januari 2018) publiekelijk de toezegging dat Shell garanties zal afgeven voor de nakoming van de financiële verplichtingen van de NAM als gevolg

141 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake van stand van zaken operationeel afbouwplan t.b.v. definitieve beëindiging gaswinning Groningenveld. 26 maart 2019.
142 Kleinnijenhuis, J. (27 januari 2018).
143 NOS (27 januari 2018); Het Financieele Dagblad (27 januari 2018).

van de aardbevingen in Groningen. Van Loon verklaart hierover tijdens haar openbare verhoor: "*Ik heb geprobeerd om duidelijk te maken dat het financieel niet nodig was, dus dat NAM ten eerste altijd aansprakelijk blijft. Er hoeft dus niet aan getwijfeld te worden dat de 403 daar geen effect op had, dat de NAM dit financieel kon dragen en ook een leenfaciliteit had met Shell Nederland. Maar de onrust en de vragen waren zo groot dat we hebben gezegd: we willen die onrust wegnemen. Wij hebben als Shell dus gezegd: wij zijn bereid om die garanties te geven.*"[144]

Naar aanleiding van de berichtgeving in de media verzoekt Tweede Kamerlid Liesbeth van Tongeren (GroenLinks) op 29 januari 2018 om een hoorzitting met de top van Shell en ExxonMobil over de betaalcapaciteit van de NAM. Het artikel in Trouw brengt minister Wiebes ertoe de intrekking bij brief van 30 januari 2018 toe te lichten aan de Tweede Kamer. De minister benadrukt dat de intrekking van de 403-verklaring geen gevolgen zal hebben voor de mogelijkheid van gedupeerden om hun schade vergoed te krijgen: "*Een 403-verklaring heeft betrekking op schulden voortvloeiend uit rechtshandelingen (meestal contracten) en niet op wettelijke verplichtingen. De 403-verklaring van Shell noemt ook alleen schulden die voortvloeien uit rechtshandelingen. De aansprakelijkheid van Shell blijft bestaan voor schulden van NAM die voortvloeien uit rechtshandelingen van vóór de intrekking van de 403-verklaring. De verplichting tot het vergoeden van aardbevingsschade ten opzichte van gedupeerden in Groningen, is een wettelijke verplichting van NAM. Die verplichting van NAM zelf wordt niet geraakt door de intrekking van de 403-verklaring. Op grond van de 403-verklaring van Shell, was Shell alleen aansprakelijk voor schulden van NAM uit rechtshandelingen en niet voor wettelijke verplichtingen van NAM. De mogelijkheid voor gedupeerden in Groningen om hun schade vergoed te krijgen, verandert dus niet door de intrekking van de 403-verklaring*."[145]

Shell reageert in een verklaring van 30 januari 2018 ook op de ophef die is ontstaan: "*Shell Nederland is geschrokken van de berichtgeving over de intrekking van de zogenoemde 403-verklaring. Wij snappen dat dit tot zorgen heeft geleid bij de mensen in Groningen. Het is altijd onze intentie geweest dat alle schade als gevolg van aardbevingen wordt vergoed. [...] NAM loopt niet weg voor haar financiële verantwoordelijkheden die samenhangen met de aardbevingen in Groningen, inclusief kosten die voortvloeien uit het nieuwe schadeprotocol. Shell Nederland zal als aandeelhouder alles wat in haar vermogen ligt blijven doen om NAM te steunen bij het nakomen van haar verplichtingen en is uiteraard bereid daarvoor garanties af te geven*."[146]

Van Loon verklaart dat het afgeven van garanties door een moederbedrijf niet gebruikelijk is in het bedrijfsleven.

144 Verslag openbaar verhoor van mevrouw van Loon, 6 oktober 2022.
145 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 422.
146 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 422.

> *Het verstrekken van een onbeperkte garantie is voor een bedrijf een uitzondering. Dat doe je normaal niet. Dat wordt gelogd in je financiële huishoudboekje. Dat wordt ook gewogen. Dat is een onzekerheid die de markt kan zien. Dat is er dus eentje die op het moment dat wij dat afgegeven hebben, willens en wetens is aangegaan. Maar ja, dat is een extra complicatie, zeg maar.*
>
> *Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022*

De vaste Kamercommissie van Economische Zaken en Klimaat van de Tweede Kamer hoort Shell (Marjan van Loon) en ExxonMobil (Rolf de Jong) vervolgens op 1 februari 2018 over de betaalcapaciteit van de NAM na de intrekking van deze verklaring. Tijdens deze hoorzitting herhaalt Van Loon de toezegging dat Shell als aandeelhouder van de NAM garant zal staan indien de NAM niet mocht kunnen betalen.

Bij EBN nemen deze toezeggingen de bezorgdheid over de intrekking van de 403-verklaring weg. Op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is men blij met de publieke toezeggingen van Van Loon over garanties. Wel sterkt de intrekking de ambtenaren op het ministerie in hun overtuiging dat ze garanties moeten afdwingen van Shell en ExxonMobil in de onderhandelingen over aanpassing van de samenwerkingsafspraken.

ExxonMobil is minder blij met de publieke uitlatingen van Shell. ExxonMobil beschouwt de intrekking in eerste instantie als een probleem van Shell, als een verkeerde inschatting van de effecten van de intrekking, maar wordt nu tegen wil en dank betrokken bij de discussie over de betaalcapaciteit van de NAM en het afgeven van garanties. Volgens ExxonMobil is het heel ongebruikelijk om in een modern, beschaafd land als Nederland dergelijke garanties af te geven. Er bestaat volgens ExxonMobil geen twijfel over dat de twee aandeelhouders van NAM zullen bijspringen in de uitzonderlijke situatie dat de NAM niet aan haar verplichtingen zou kunnen voldoen. ExxonMobil heeft volgens Rolf de Jong nog nooit een werkmaatschappij failliet laten gaan en zal dat ook niet laten gebeuren bij de NAM.

Dat Van Loon in het openbaar toezegt dat Shell garant zal staan, kwam als een onaangename verrassing voor Exxon. Shell had dit niet van tevoren besproken en afgestemd met Exxon. De Jong van ExxonMobil verklaart hierover tijdens zijn openbare verhoor: *"Nee, ik wist niet dat ze dat ging zeggen. […] Dat was een verrassing. Het was natuurlijk te voorspellen, zeker ook na de commotie in de Tweede Kamer, the unintended consequences, at best, dat de rijksoverheid hierop terug zou komen. We waren al in gesprek met elkaar. Dan vind ik het niet gebruikelijk om de vlucht naar voren, als het ware, te kiezen. Dan ga je afwachten wat de eis van de rijksoverheid gaat zijn op dit punt. Dan ga je niet die lopende onderhandelingen doorkruisen in een hoorzitting in de Tweede Kamer. […] Nou, weet u, het is meer: hoe ga je in dit soort onderhandelingen met elkaar om?"*[147]

147 Verslag openbaar verhoor van de heer R. de Jong, 7 oktober 2022.

De Jong wil tijdens de hoorzitting in de Tweede Kamer op 1 februari 2018 geen toezegging doen over garanties van ExxonMobil, ook niet als daar uitdrukkelijk om wordt gevraagd door de Kamer.

> *Shell was natuurlijk heel ongelukkig met de commotie die ze zelf veroorzaakt hadden en dat was ik ook. Het was wat mij betreft helemaal prematuur om dat middels een hoorzitting in de Tweede Kamer alvast af te spreken met elkaar. Wij zijn ook altijd voor zorgvuldigheid en "hoe dan" en "wie dan".*
>
> *Openbaar verhoor Rolf de Jong, 7 oktober 2022*

Met de kennis van nu zou Shell de 403-verklaring niet hebben ingetrokken.

> *We hadden toen natuurlijk wat uit te leggen. Dat is vervelend. Dan moet je uitleggen dat het niet zo bedoeld was en noem het maar op. Op dat moment denk je: misschien hadden we die verklaring maar beter niet kunnen intrekken, want zo belangrijk was het nou ook weer niet.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

De handelwijze van Shell eind januari/begin februari 2018 naar aanleiding van de intrekking van de 403-verklaring doet de verhouding met ExxonMobil geen goed. Shell doet publiekelijk en zonder afstemming toezeggingen over garanties die ExxonMobil niet wil doen. Dit is een van de weinige momenten waarop frictie tussen de twee aandeelhouders van de NAM zichtbaar wordt. Mede door de intrekking van de 403-verklaring worden garanties van Shell en ExxonMobil ten aanzien van NAM een belangrijk onderdeel van de nieuwe samenwerkingsafspraken in het gasgebouw. Omdat dit punt al door Shell is weggegeven, valt hierover weinig meer te onderhandelen voor ExxonMobil.

8.3.10 Start onderhandelingen Akkoord op Hoofdlijnen

Het ministerie van Economische Zaken verkent in het najaar van 2017 en het voorjaar van 2018 niet alleen de mogelijkheden om de gaswinning in Groningen te beperken, maar bekijkt ook verschillende opties om de afspraken in het gasgebouw te herzien. Het ministerie wil een mandaat voor de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil. In februari 2018 gaan de onderhandelingen over een Akkoord op Hoofdlijnen tussen de Staat enerzijds en Shell en ExxonMobil anderzijds echt van start.

Nieuwe organisatiestructuur bij EZK

Inmiddels is minister Wiebes aangetreden. Marjan van Loon verklaart desgevraagd dat zij wel verschil in benadering merkte tussen minister Kamp en minister Wiebes: *"Het zijn verschillende persoonlijkheden en het waren ook andere tijden. We waren weer een jaar verder. De discussies met de heer Kamp gingen vooral over wat veilige winning is en over gasdeling, wat kunnen we doen richting de Groningers? De heer Wiebes was denk ik op zoek naar hetzelfde: hoe kan ik een*

stap zetten in de verbetering? Dus hij was ook aan het nadenken over hoe het anders kan. Ook zaten wij midden in die discussie over dat Akkoord op Hoofdlijnen: wat kunnen we afspreken zodat de overheid zélf de volumes kan bepalen, zélf het schadeherstel en de versterking kan aansturen? Daar was hij ook op zoek naar."[148]

Tegelijkertijd starten onderhandelingen met de regio over schade, versterken en toekomstperspectief. Het ministerie zet daar begin 2018 intern een organisatiestructuur voor op in de vorm van een Besluitvormend Overleg Groningen (BOG) en een Strategisch Overleg Groningen (SOG). In het BOG vindt op ambtelijk niveau integrale besluitvorming plaats over de verschillende onderdelen van het Groningendossier: de besluitvorming over de hoogte van de winning, besluitvorming over de scenario's voor de toekomstige gaswinning en de leveringszekerheid, Groningen bovengronds en de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over een herziening van het gasgebouw. Het BOG bestaat uit ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat en heeft twee agendaleden: directeur-generaal Kuijpers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en een raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken.[149]

Advies KPMG over herstructurering gasgebouw bevat vijf opties
In november 2017 schakelt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat KPMG in om de risico's in de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over herstructurering van het gasgebouw en aanvullende afspraken te identificeren en te beoordelen. De situatie dat de oliemaatschappijen niet meer zouden willen meewerken aan het winnen van het niveau dat nodig is vanwege de leveringszekerheid, is op dat moment immers niet denkbeeldig meer. KPMG krijgt dan ook de opdracht alle mogelijkheden in beeld te brengen, van het model van gedeelde verantwoordelijkheid tot volledige onteigening van de NAM.[150]

Gaastra verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: "*Ik heb zojuist uitgelegd dat we ook in ongemakkelijke situaties zouden kunnen geraken waarbij de oliemaatschappijen wellicht niet meer zouden willen meewerken aan voldoende winning voor leveringszekerheid. Dus we hebben toen aan KPMG eigenlijk gevraagd: breng ons maar het volledige palet in beeld, dus van volledige onteigening van de NAM, via partiële onteigening tot en met het samenwerkingsmodel of het model van gedeelde* verantwoordelijkheid."[151] Daarmee zou het ministerie voorbereid zijn op een situatie waarin de onderhandelingen uiteindelijk spaak lopen en de Staat toch iets moet doen. Het ministerie schakelt ook de landsadvocaat in om de juridische risico's in kaart te brengen.

KPMG onderzoekt vijf alternatieve structuren voor de relatie tussen de Staat en de NAM. Op 22 januari 2018 brengt KPMG zijn advies uit. Tekstkader 8.4 bevat de tabel uit de nota aan minister Wiebes met de alternatieve structuren die KPMG heeft onderzocht.[152]

148 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
149 Ministerie van EZK. Mailbericht. 12 januari 2018, 17.59. Onderwerp: Groningen | afspraken besluitvormend overleg Groningen en nadereinformatie.
150 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
151 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
152 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Rapportage KPMG onderhandelingen herziening gasgebouw, 23 januari 2018.

Tekstkader 8.4 Kenmerken en aandachtspunten van vijf alternatieve structuren die KPMG heeft uitgewerkt

Voor alle scenario's geldt	B "risico delen"	C "afkoop risico"
NAM uit afhandeling schade; Versterking onder regie Staat Staat stelt niveau winning vast	Cf huidige onderhandeling Afspraken over doorsturen (open einde) rekening rond schade / versterken	Financiële risico's voor schade en versterking volledig voor Staat. NAM betaalt hier éénmalig voor
	Garanties nodig rond door blijven betalen van rekening voor schade en opruimen, ook na gaswinning	Vaststellen prijs voor overnemen risico's vergt zeer veel tijd, vooral om tot gedeelde inzichten over (toekomstige) schade en versterken te komen Dit is nl. afhankelijk van winningsscenario
D "operator"	**E "deelneming"**	**F "nationaliseren"**
Als C, daarnaast overnemen concessie; Inhuren NAM om gas te winnen	Groningendeel NAM overnemen en als staatsdeelneming inbedden	NAM via '*noodwet*' overnemen, vervolgens alles behalve '*Groningen*' teruggeven
Vaststellen prijs voor overnemen risico's en concessie vergt zeer veel tijd	Vaststellen prijs voor overnemen risico's vergt zeer veel tijd	Nationalisatie heeft gevolgen voor vestigingsklimaat
Opstellen van een goed operator-contract voor NAM is zeer lastig	Waarderen van assets is tijdrovend en complex NAM moet eerst gesplitst worden in Groningen en rest (offshore + onshore niet Groningen)	Grote kans dat personeel vertrekt en een lege huls overblijft

De voorkeursoptie van KPMG is scenario B '*risico delen*'. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat de kosten voor schadeherstel en versterking substantieel zijn en op het afkopen door de Staat geen prijs te zetten is, waardoor de financiële risico's onverantwoord zijn. "*Risicodeling betekent een beperkter karakter van onderhandelingen die bovendien in lijn liggen met de huidige richting. De politieke druk is ook om snelheid te maken*." Belangrijk aandachtspunt is om bij het blijven delen van de rekening goede afspraken te maken over het kunnen verhalen van de openstaande rekening bij de NAM en aandeelhouders ook voor toekomstige ontwikkelingen (schade en versterking). "*Gezien het stadium en aard van gesprekken met de*

olies is dit onderhandelings-technisch de meest realistische optie". KPMG geeft mee dat het zinvol is om een alternatief model achter de hand te hebben als onderhandelingen op essentiële elementen ontbreken (zoals de mate van garanties van de NAM, Shell en ExxonMobil voor het afhandelen van de schade en voor versterking). Het minst wenselijk is scenario C '*afkopen van risico's*'. Volgens KPMG blijven daarbij alle risico's bij de Staat liggen en is het bereiken van een aanvaardbaar resultaat over de afkoopsom een bijna onmogelijke opgave. In de scenario's D, E en F neemt de Staat ook de verantwoordelijkheid voor de winning over, maar kan de Staat zich een groter deel van de opbrengsten toe-eigenen. "*Echter, ook D en E vergen een lange adem en dat is nadelig gegeven de politieke druk om er snel uit te komen*." De opties C tot en met F zijn volgens KPMG met name onrealistisch "*vanwege de onmogelijkheid een prijs te zetten op het afkopen van risico's*". Het scenario van '*nationaliseren NAM*' (F) blijkt toch minder wenselijk en haalbaar dan gedacht. KPMG schrijft: "*Dit is een zéér vergaand scenario waarin feitelijk de hele NAM wordt genationaliseerd en vervolgens delen (alles behalve Groningen) teruggaan naar de aandeelhouders. Los van de implementatierisico's, vrijwel al het personeel is immers niet in dienst van de NAM, zijn er juridische risico's aan verbonden; het zet Nederland op de kaart als een land waar eigendomsrechten niet zeker zijn*."

Hoewel verschillende ambtenaren in hun openbaar verhoor verklaren dat zij optie F, het nationaliseren van de NAM, geen reële optie vinden, ontstaat uit interne en interdepartementale e-mails het beeld dat op ambtelijk niveau wel degelijk serieus naar deze optie is gekeken. Uit ambtelijke contacten tussen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën blijkt dat een van de opties het nationaliseren van de NAM is. Zo stuurt Gaastra op 16 december 2017 een e-mail aan een aantal collega's, onder wie secretaris-generaal Camps, waarin hij het volgende schrijft: "*In mijn korte nagesprek met Wouter [Raab, red.] spraken wij over model 3, het overnemen van de NAM. Had ik het gisteravond ook nog even over met Maarten [Camps, red.]. Wouter zei daarover: we hebben ABN Amro ook gekocht, dus waarom de NAM niet? Deze (ietwat luchtige) opmerking zette mij wel aan het denken*." Gaastra geeft aan dat er natuurlijk verschillen zijn, maar dat die mogelijk oplosbaar zijn.[153]

In een e-mailwisseling op 18 december 2017 tussen medewerkers van KPMG, het ministerie van Financiën en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat schetst KMPG de achtergrond, beoogde scope en te nemen stappen bij het overnemen van de NAM of onderdelen ervan. Het belangrijkste verschil met het huidige model is dat de Staat in dit alternatieve model de risico's volledig overneemt.[154] KPMG adviseert het ministerie om bij de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil te kiezen voor de optie risico's delen (optie B). Ambtenaren adviseren minister Wiebes dat deze optie ook onderhandelingstechnisch de meest realistische optie is. Het is bij deze optie volgens KPMG essentieel om voldoende garanties van Shell en de aandeelhouders te krijgen voor toekomstige ontwikkelingen (waaronder schade en versterking). KPMG adviseert voorts "*om de voortgang van het onderhandelproces niet afhankelijk te maken van een overeenstemming met de regio*".

Het KPMG-rapport vormt voor de ambtenaren op het ministerie een belangrijke bouwsteen voor de onderhandelingen, *"want in dit rapport werden alle varianten en alle modaliteiten*

153 Ministerie van EZK. Mailbericht, 16 december 2017, 10.31. Onderwerp: VERTROUWELIJK!.
154 KPMG. Mailbericht, 18 december 2017, 14.12. Onderwerp: EZ – Alternatieve optie ('back-up' model).

doorgerekend", zo verklaart directeur-generaal Gaastra in zijn openbaar verhoor. Hij geeft aan dat het ministerie in dezelfde periode ook advocatenkantoor Loyens & Loeff inschakelt voor juridisch advies, naast de landsadvocaat.[155]

Topoverleg tussen de minister-president en Shell en ExxonMobil, daags na de beving bij Zeerijp
Nog voor KPMG met zijn rapport komt, vindt er topoverleg plaats over de behoefte aan nieuwe afspraken rond de gaswinning in Groningen. Op 9 januari 2018 spreken Ben van Beurden van Shell, Darren Woods van ExxonMobil, minister-president Rutte en minister Wiebes elkaar. Mede ten behoeve van dit gesprek van 9 januari 2018 sturen ambtenaren van Economische Zaken begin januari een gewijzigde concept-intentieverklaring naar Shell en ExxonMobil.[156]

Ter voorbereiding van het gesprek van 9 januari 2018 schrijven ambtenaren van Economische Zaken op 2 januari 2018 een nota aan minister Wiebes. Hierin geven zij aan dat het niet mogelijk is de concept-intentieverklaring vast te stellen, omdat er nog geen onderhandelingsmandaat is van de ministerraad. Daarnaast kan de minister aangeven dat de Staat bereid is om via de invoering van een winningsplicht verantwoordelijkheid te nemen voor het productieniveau, waardoor de kans op een strafrechtelijk onderzoek naar de NAM en haar bestuurders van NAM aanzienlijk wordt verkleind. Wel moet de NAM (financieel) aansprakelijk blijven voor alle historische en nieuwe kosten met betrekking tot schade en versterken.[157]

In een e-mail van 5 januari 2018 ontvangt Van Beurden ter voorbereiding van dit overleg een overzicht van de belangrijkste gezamenlijke gespreksonderwerpen voor Shell en ExxonMobil. Er wordt onder andere aangegeven dat nog geen harde onderhandelingen gevoerd kunnen worden, omdat het ministerie van EZK pas eind januari een onderhandelingsmandaat krijgt. *"Especially MinFin is reluctant to provide a mandate without a better understanding of possible financial scenarios. Shareholders have offered support by sharing NAM's cost scenarios to help complete the picture."* Ook nu willen Shell en ExxonMobil weer het belang van de juridische bescherming van de NAM en haar bestuurders benadrukken. Zij onderstrepen daarnaast ervoor te zorgen dat de NAM robuust en solvabel blijft: *"Shareholder response: Under an improved fiscal framework, NAM needs to be financially robust under different volume and cost scenarios. Shell addition: through an extra take, want to avoid excessive profitability for NAM to make sure fiscal framework is sustainable from a political and reputation perspective."*[158]

De dag voor het overleg vindt de zware aardbeving bij Zeerijp plaats. Het overleg gaat door, maar de aardbeving zorgt er wel voor dat partijen nog meer urgentie voelen om tot oplossingen te komen.

155 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
156 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
157 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake adviesnota gesprek MP en CEO's van Shell/ExxonMobil, 2 januari 2018.
158 Shell. Mailbericht, 5 januari 2018, 15.46. Onderwerp: Update: Groningen New Balance negotiations – update for PM – CEO meeting 9 January.

> *Er was in die periode door de beving van Zeerijp […] een heel duidelijk gevoel, niet alleen bij minister Wiebes maar ook bij andere bewindslieden, zeker ook bij de mp, denk ik, van: jongens, we moeten nu echt een hele grote stap zetten in dit dossier, we moeten dit nu echt oplossen.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

De oliemaatschappijen benadrukken in dit overleg dat zij in een '*intolerable situation*' zitten vanwege strafrechtelijke risico's. Het streven van alle partijen is om nog in het eerste kwartaal van 2018 te komen tot een akkoord op hoofdlijnen. De eerder opgestelde concept-intentieverklaring zal worden omgevormd tot een akkoord. Het akkoord zal betrekking hebben op een herijking van de verantwoordelijkheden, voeding van de fondsen en de financiële afdrachten. Minister Wiebes geeft tijdens dit overleg aan dat hij nog geen mandaat heeft voor de onderhandelingen.[159]

Uit een intern gespreksverslag van Shell van 9 januari 2018 blijkt dat de oliemaatschappijen tijdens de bespreking de urgentie van hun streven naar de winningsplicht en fiscale hervormingen hebben benadrukt. Dit is volgens Van Beurden na de aardbeving in Zeerijp nog urgenter geworden. *"Ben [van Beurden]: Acknowledged good progress, still gaps on all points but these can in principle be solved as there is good alignment and all parties have the right attitude. But 2 problems: 1. Liability is intolerable, even more so now with yesterday's event and RvS rulings [uitspraken van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, red]. We are in a "legal twilightzone". Problem has become more acute and pressure to solve increases 2. we cannot wait for regional agreements. Feels like we are in the back seat of the car with someone else driving while having an intolerable risk."*[160]

In zijn openbaar verhoor bevestigt Van Beurden hoe urgent de situatie inmiddels was geworden voor Shell en ExxonMobil.

> *Darren Woods en ik waren dus weer terug, in feite om te kijken hoeveel voortgang er nou was en om wat druk op de ketel te houden. Eigenlijk kwam daar als verhaal uit wat ik al eerder zei: geef ons meer tijd, want we zijn nog niet helemaal klaar met de regio. Er moesten nog afspraken gemaakt worden over hoeveel geld er naar de regio zou gaan. Was het nou niet beter om dat eerst af te spreken, want dan kon dat gelijk ook in het totaalpakket van de heronderhandeling worden meegenomen. Mijn verhaal daarop was: "Nee, er is geen tijd meer. We zijn al lang uit de tijd. Het moet nu echt opgelost worden. Het is acuut."*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

159 Ministerie van EZK. Mailbericht, 10 januari 201, 4.58. Onderwerp: Afspraken overleg 9/1 + terugkoppeling.
160 Shell. Mailbericht, 9 januari 2018, 13.23. Onderwerp: FW: Feedback Ben CEO-PM mtg.

Minister Wiebes geeft in het overleg aan dat hij de zorgen van de oliemaatschappijen begrijpt, maar dat hij nog vijf weken nodig heeft om een mandaat te krijgen, voornamelijk omdat het ministerie van Financiën nog vragen heeft.[161] Minister-president Rutte begrijpt de zorgen van de oliemaatschappijen eveneens en benadrukt dat de aardbeving van Zeerijp de urgentie aantoont. *"Rutte acknowledged this needs to be resolved and urgency. Good work in progress. Delays because of formation of cabinet. Important for government, yesterday's earthquake shows this."*[162]

> *Nou, het was niet dat ze nou dreigden: we stoppen als we er geen winst meer op maken. Nogmaals, ik snapte op zich het probleem waar die bedrijven mee zaten. Wij zaten met het punt dat we zeiden: we laten ons niet daardoor afhouden van het verlagen van gaswinning. Dus dan moet je tot een nieuwe verhouding komen.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Nieuwe versie van onderhandelingsmandaat goedgekeurd door ministerraad
Een nieuwe versie van het onderhandelingsmandaat wordt geagendeerd voor de onderraad Raad Financiële Zaken, Economische Zaken, Infrastructuur en Landbouw (RFEZIL) van 6 februari en voor de ministerraad van 9 februari 2018.[163] De daadwerkelijke onderhandelingen met de oliemaatschappijen kunnen pas van start gaan zodra de minister een onderhandelingsmandaat heeft gekregen.

Op 30 januari 2018 vindt een bewindsliedenoverleg Groningen over het onderhandelingsmandaat plaats. De minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Financiën dienen vervolgens op 1 februari 2018 gezamenlijk een aanbiedingsformulier in bij de RFEZIL voor een verzoek van een onderhandelingsmandaat bestaande uit twee onderhandelingen: één mandaat voor de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over de toekomst van het gasgebouw en één mandaat voor onderhandelingen met de regio over de inrichting van schadeherstel, versterking en toekomstperspectief. Het is de bedoelingen dat beide onderhandelingen eind maart 2018 zijn afgerond.[164] In de notitie wordt verwezen naar het advies van KMPG om op hoofdlijnen de huidige structuur van het gasgebouw te continueren. *"Als gedurende de onderhandelingen blijkt dat er niet tot overeenstemming wordt gekomen, dan adviseert KMPG te kiezen voor een overname waarbij NAM enkel de rol van operator blijft vervullen via een daartoe te sluiten operating contract. In dat geval zal de Ministerraad opnieuw om mandaat worden gevraagd; er ligt dan immers een fundamenteel ander risico."*[165]

Het mandaat wordt gevraagd voor vijf onderwerpen: 1. wijziging van de Mijnbouwwet en leveringszekerheid; 2. publieke verantwoordelijkheid rond schade en versterken; 3. financiële

161 Shell. Mailbericht, 9 januari 2018, 13.23. Onderwerp: FW: Feedback Ben CEO-PM mtg.
162 Shell. Mailbericht, 9 januari 2018, 13.23. Onderwerp: FW: Feedback Ben CEO-PM mtg.
163 Ministerie van EZK. Mailbericht, 10 januari 201, 4.58. Onderwerp: Afspraken overleg 9/1 + terugkoppeling.
164 Ministerie van EZK. Aanbiedingsformulier RFEZIL – mandaat onderhandelingen Groningen, 1 februari 2018.
165 Ministerie van EZK. Mandaat Minister van Economische Zaken en Klimaat | onderhandelingen Groningen, 1 februari 2018.

verplichtingen van de NAM; 4. financiële verdelingsafspraken en 5. geen fundamentele herziening governance gasgebouw.

Over invoering van de winningsplicht (onderwerp 1) zijn in het najaar van 2017 gesprekken gevoerd onder de noemer 'herijking van verantwoordelijkheden'. Het invoeren van de winningsplicht vergt een wijziging van de Mijnbouwwet. De Staat kan hierbij een afweging maken tussen verschillende publieke belangen (veiligheid en leveringszekerheid). Onder onderwerp 2 is beschreven dat de Staat publieke verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van schadeherstel en versterking, waarbij de toekenning van schadevergoeding voor schadeherstel door een onafhankelijke commissie wordt gedaan. De NAM, Shell en ExxonMobil mogen geen enkele bemoeienis hebben met de uitvoering of inrichting van schadeherstel en versterking. De NAM blijft wel verantwoordelijk voor de kosten, zoals beschreven is in onderwerp 3: *"Geborgd moet worden dat NAM, gelet op haar aansprakelijkheid als exploitant, altijd onafhankelijk van winningsniveau of onverwachte gebeurtenis, blijft betalen voor:*

- *alle vormen van schade (onder meer fysieke schade, immateriële schade en waardedaling);*
- *de versterking van gebouwen;*
- *het opruimen van de installaties als gevolg van de verminderde dan wel de beëindigde winning".*[166]

Voor de financiële afdrachten (onderwerp 4) wordt aangesloten bij de afdrachtensystematiek zoals die wettelijk is vastgesteld in de Mijnbouwwet en die van toepassing is op bijna alle andere gasvelden in Nederland. Hierdoor zullen de kosten van NAM voor 73% worden gedragen door de Staat, waar dat voorheen 64% was.[167]

Het mandaatvoorstel bevat ook de vier afbouwscenario's uit het KPMG-rapport. Daarover schrijven de ambtenaren: "*Opgemerkt moet worden dat indien de winning in een hoog tempo wordt afgebouwd (zie scenario's in de bijlage) de opbrengsten uit de gaswinning en de kosten voor schadeherstel en versterken dicht bij elkaar liggen; met inachtneming van de operationele kosten van NAM staat de winstgevendheid van het geheel onder druk. Deze constatering benadrukt nogmaals het belang om te komen tot een andere benadering voor de versterkingsopgave, waarbij de kosten aanzienlijk omlaag gaan.*"[168]

In de ministerraad van 9 februari 2018 wordt het gevraagde mandaat verleend. Het is de bedoeling van partijen dat de onderhandelingen over het Akkoord op Hoofdlijnen eind maart 2018 worden afgerond. Deze termijn wordt ook genoemd in het mandaat.

Directeur-generaal Gaastra verklaart tijdens zijn openbaar verhoor dat het uiteindelijke mandaat een aantal opdrachten bevat: om voor de Staat op een gunstiger verdeling van de opbrengsten en kosten uit te komen dan "*73-27*", bijvoorbeeld op een verdeling 80% (Staat) – 20% (oliemaatschappijen); de zogenoemde 'plus'. Op dat moment bedraagt het aandeel van

166 Ministerie van EZK. Mandaat Minister van Economische Zaken en Klimaat | onderhandelingen Groningen, 1 februari 2018.
167 Ministerie van EZK. Mandaat Minister van Economische Zaken en Klimaat | onderhandelingen Groningen, 1 februari 2018.
168 Ministerie van EZK. Mandaat Minister van Economische Zaken en Klimaat | onderhandelingen Groningen, 1 februari 2018.

de Staat nog circa 90%. De tweede opdracht houdt in dat de Staat een bijdrage krijgt van de oliemaatschappijen voor het perspectief voor de regio.[169]

Shell en ExxonMobil verrast door snelle afbouw
De aardbeving in Zeerijp zet veel zaken in een stroomversnelling. Nadat de ministerraad het onderhandelingsmandaat begin februari heeft verleend aan de minister van Economische Zaken en de minister van Financiën, gaan de onderhandelingen met de oliemaatschappijen daadwerkelijk van start. De contacten tussen het ministerie en de oliemaatschappijen in 2018 zijn intensief. Er vinden vrijwel wekelijks overleggen plaats en ook vindt er meer informeel overleg via mobiele berichtjes plaats.

Na de beving in Zeerijp en het daaropvolgende advies van SodM is een versnelde afbouw, inclusief de bouw van een stikstofinstallatie, een reëel scenario. Het ministerie meldt al "*tamelijk vroeg*" aan Shell en ExxonMobil dat het bouwen van een stikstofinstallatie gecombineerd met een lineaire afbouw van de gaswinning een serieuze optie is. In de onderhandelingen zet de Staat eerst in op het verkrijgen van een zogenoemde 'omzetgebaseerde plus'. Daardoor zou er weinig overblijven voor Shell en ExxonMobil. Dit voorstel van de Staat is uitgewerkt in een *Term Sheet* van 16 februari 2018. In deze *Term Sheet* is over de gaswinning (productie) het volgende opgenomen.
- "*De Staat stelt scenario's op waarin wordt beschreven hoe de winning van gas uit het Groningenveld zich op de korte en langere termijn kan ontwikkelen.*
- *Als gevolg van de productieverlaging met het oog op de veiligheid (op termijn eventueel tot nihil) is het mogelijk dat niet alle reserves uit het Groningenveld gewonnen kunnen worden.*
- *NAM, Shell en ExxonMobil doen onherroepelijk afstand van eventuele vorderingen op de Staat in verband met reserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden.*"[170]

Over deze *Term Sheet* wordt in februari en maart veel gewisseld tussen partijen. Op 22 maart 2018 doen Shell en ExxonMobil een financieel voorstel –ambtenaren noemen dit "*het eerste serieuze voorstel*" sinds de intentieverklaring.[171] In dit voorstel staat dat Shell en Exxon adequate garanties geven voor betalingen aan het fonds. "*Dat is een belangrijke stap*", zo schrijft een ambtenaar van Economische Zaken.[172]

De ambtenaren van Economische Zaken weten op dat moment echter al dat de afbouw nog sneller zal gaan dan waar Shell en ExxonMobil van uitgaan in de onderhandelingen. Volgens Gaastra wordt er in afwachting van het kabinetsbesluit over de afbouw in de onderhandelingen bewust nog geen definitief afbouwpad afgesproken en proberen de betrokken ambtenaren Shell en ExxonMobil alvast voor te bereiden op meerdere scenario's.[173] Op 26 maart 2018 heeft minister Wiebes een gesprek met Van Loon van Shell en De Jong van ExxonMobil.

Op 28 maart 2018 heeft Gaastra 's avonds een overleg met Van Loon en De Jong. Hij laat tijdens dit overleg een grafiek zien met het afbouwpad van het kabinet. Gaastra koppelt op

169 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
170 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
171 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
172 Ministerie van EZK. Mailbericht, 24 maart 2018, 8.04. Onderwerp: Re: Onderhandelingen – gesprek MEZK oliemaatschappijen maandag.
173 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

29 maart 2018 in een e-mail aan minister Wiebes terug dat de grafiek voor Shell en ExxonMobil als een verrassing komt: "*Dat was voor hen even slikken: ze wisten dat wij inzetten op de nul en zijn het daar ook mee eens, maar dat de curve zo ver omlaag ging was zichtbaar een verrassing. Er blijft nog veel meer gas in de grond dan verwacht. […] Het zal er bij hen toe leiden dat ze zich nogmaals gaan beraden op hun financiële inzet. Exxon gaf aan dat de claim vanwege gas onder de grond weer op tafel ligt, Shell haastte zich daarna te zeggen dat zo'n claim afhangt van het totale financiële plaatje. Ik verwacht zelf nog steeds dat het mogelijk moet zijn om er binnen het eerder gegeven mandaat uit te komen (en in de cijfers van EZK en Fin is ook van dat mandaat uitgegaan), maar dan zal er waarschijnlijk geen plus inzitten en ook geen substantiële bijdrage aan de regionale opgave.*"[174]

Van Loon verklaart dat het afbouwpad dat Gaastra op 28 maart 2018 laat zien, inderdaad als een verrassing komt, maar dat Shell het wel begrijpt: "*Het was wel een verrassing qua tijdstip, denk ik. Het kwam wel van: goh, minister Wiebes zegt dat we naar nul gaan; dat is toch wel een heel opmerkelijk besluit. Maar tegelijkertijd wil ik herhalen dat wijzelf bij het ministerie een pad naar nul als scenario besproken hadden, ook met Wiebes. Het was een heel gedenkwaardig moment dat dat besloten werd, denk ik. We konden het ook wel begrijpen.*"[175]

Filip Schittecatte, lead Dutch Joint Venture bij ExxonMobil noemt het nieuws in reactie op een interne terugkoppeling aan collega's van ExxonMobil: *"Not a good news story… debate in the cabinet will discuss radical volume decline. This profile is very close to our MI-feb 18 n2 included."*[176] Het besluit van Wiebes vormt voor ExxonMobil aanleiding voor een herbezinning, zo verklaart Schittecatte: "*Dat was nogal een drastische boodschap. Dat zorgde toch voor een moment van pauze bij ons intern om eens na te denken van: oké, wat is nu de nieuwe werkelijkheid waar we mee aan de slag moeten? […] Nee, eerder een soort hergroepering. Even met de mensen van Exxon samen laten bezinken wat nu eigenlijk de consequenties waren van die brief.*"[177]

Onderhandelingen verlopen stroef

Op 29 maart 2018 kondigt minister Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de gaswinning uit het Groningenveld uit veiligheidsoverwegingen op zo kort mogelijke termijn volledig zal worden beëindigd (zie paragraaf 8.3.4 over dit besluit van het kabinet).[178] Hoewel ambtenaren van Economische Zaken medio maart 2018 nog denken dat de onderhandelingen in een 'finale fase' zijn beland, wordt de voorgenomen deadline van eind maart 2018 niet gehaald. De onderhandelingen met Shell en ExxonMobil zijn op dat moment wel in een vergevorderd stadium, maar het kabinetsbesluit om de gaswinning te beëindigen brengt verandering in de onderhandelingsposities. Door dit kabinetsbesluit daalt de verwachte omzet van het Groningenveld.

Op de dag waarop het kabinet besluit de gaswinning naar nul te brengen wordt wel alvast uitvoering gegeven aan een belangrijke afspraak voor Shell en ExxonMobil: op 29 maart 2018

174 Ministerie van EZK. Mailbericht, 29 maart 2018, 5.50. Onderwerp: Fwd: Beeld nog negatiever.
175 Verslag openbaar verhoor van mevrouw van Loon, 6 oktober 2022.
176 ExxonMobil. Mailbericht, 28 maart 2018, 21.20. Onderwerp: Fwd: Groningen update Wednesday 3/28.
177 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.
178 Kamerstuk II 2017/18 33529, nr. 457.

wordt het wetsvoorstel in consultatie gegeven dat de winningsplicht voor de NAM regelt. Het betreft het wetsvoorstel tot wijziging van de Gaswet en van de Mijnbouwwet betreffende het minimaliseren van de gaswinning uit het Groningenveld (zie daarover eerder paragraaf 8.3.6).

Ambtenaren van Economische Zaken sturen op 29 maart 2018 een financieel voorstel van de Staat naar Shell en ExxonMobil. Het voorstel van de Staat is "*een winstgebaseerde plus: 85% boven de 5*". Dat betekent dat de Staat een hogere winstafdracht wil dan de voorgestelde 85% (de 'plus'), indien de winning boven 5 miljard kubieke meter ligt. Het gaat hierbij om afdrachten op basis van de winst, terwijl deze op grond van de meeropbrengstregeling (MOR) op de omzet worden gebaseerd.

Het voorstel bevat ook de bepaling dat de NAM, Shell en ExxonMobil afstand doen van een vordering op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden. Shell en Exxon verstrekken ieder voor gelijke delen een afdoende garantie ter dekking van 100% van de wettelijke en contractuele verplichtingen van de NAM (inclusief haar rechtsopvolgers). Daaronder vallen ook de verplichtingen van de NAM ten aanzien van betalingen aan de publiekrechtelijke entiteiten die de Staat voornemens is op te richten voor schadeafhandeling en versterking.[179]

De onderhandelingen tussen het ministerie en de oliemaatschappijen zijn in deze periode intensief. Op 4 april 2018 vindt een gesprek plaats van ambtenaren met Shell en ExxonMobil. Shell en ExxonMobil geven tijdens dat gesprek aan dat zij zich beraden op hun positie en vragen twee weken de tijd voor een nieuw financieel voorstel. Vervolgens sturen ambtenaren op 10 april 2018 een nieuwe versie van het Akkoord op Hoofdlijnen naar Shell en ExxonMobil.[180] Op 13 april 2018 vindt een gesprek plaats tussen minister Wiebes, Van Loon en Van Beurden van Shell over herziening van het gasgebouw. Op verzoek van Shell is ExxonMobil niet bij dit gesprek aanwezig. Het is opvallend dat Shell een gesprek wil met minister Wiebes zonder ExxonMobil en dat minister Wiebes daarmee akkoord gaat.

Van Beurden wil oplossingsrichtingen verkennen. Als gevolg van het sneller terugbrengen van de gaswinning dan waar in de onderhandelingen van uit werd gegaan, staat de winstgevendheid van de gaswinning onder druk – en daarmee het financiële deel van de onderhandelingen. Een andere belangrijke kwestie die Shell aankaart is de dekking van de juridische aansprakelijkheid van de NAM in de periode dat de wet die de winningsplicht regelt nog niet in werking is getreden.[181]

Op 13 april 2018 wordt het persbericht uitgebracht dat minister Wiebes verwacht snel een akkoord te sluiten met Shell en ExxonMobil over een geleidelijke beëindiging van de gaswinning in Groningen.[182] Op 19 april 2018 doen Shell en ExxonMobil een financieel tegenvoorstel.[183] Een ambtenaar van Economische Zaken kwalificeert dit voorstel als "*bedroevend*". De belangrijkste onderdelen van dit voorstel zijn: de MOR komt geheel te

179 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
180 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
181 Ministerie van EZK. Concept-nota asn minister Wiebes inzake overleg Shell inzake herziening Gasgebouw, 13 april 2018.
182 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 13 april 2018, 12.18. Onderwerp: FW: Wiebes verwacht snel akkoord over gaswinning (2).
183 ExxonMobil. Mailbericht, 20 april 2018, 11.33. Onderwerp: Voorstel financials.

vervallen; de Staat neemt het kussengas van de PGI Alkmaar over; en er komt terugwerkende kracht voor het herziene fiscale regime. Opvallend is dat er in dit voorstel niets staat over garanties, het afzien van een claim voor gas dat niet gewonnen wordt en een bijdrage aan de regio.

Voor de ambtenaren van Economische Zaken is dit voorstel onacceptabel. Het vervallen van de MOR zou betekenen dat de afdrachtensystematiek gebaseerd wordt op een verdeling van 64% voor de Staat en 36% voor de oliemaatschappijen. Daarnaast stellen Shell en ExxonMobil voor dat de Staat het kussengas uit Norg overneemt en daar dus al een vergoeding voor betaalt, terwijl dit gas pas vanaf 2030 kan worden gewonnen. En de datum van januari 2018 voor de inwerkingtreding van het herziene fiscale regime is voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een harde grens. Ambtenaren van het ministerie nemen diezelfde avond contact op met Shell. Zij geven aan dat minister Wiebes de ministerraad de volgende dag zal informeren en dat dit voorstel er weleens toe zou kunnen leiden dat de onderhandelingen zullen worden afgebroken. Vanuit het ministerie wordt aangegeven dat een aanvulling op het voorstel absoluut noodzakelijk is. Diezelfde avond neemt Shell contact op met minister-president Rutte en stuurt Van Loon (Shell) een sms-bericht met een excuus aan minister Wiebes. De volgende dag stuurt Gaastra een sms-bericht aan Van Loon en Rolf de Jong van ExxonMobil waarin hij aangeeft dat aanvullingen op hun voorstel noodzakelijk zijn. Diezelfde dag rond 13:30 uur sturen de oliemaatschappijen de gevraagde aanvulling naar het ministerie.

Het is opmerkelijk dat Shell minder dan een week na het gesprek tussen Van Beurden en Wiebes, waarin Van Beurden nog oplossingsrichtingen wil verkennen, samen met ExxonMobil een tegenvoorstel aan de Staat stuurt dat voor de Staat volstrekt onacceptabel is.

'Finaal voorstel' aan Shell en ExxonMobil biedt geen akkoord
Ambtenaren van Economische Zaken werken dat weekend door aan een 'take it or leave it'-voorstel aan Shell en ExxonMobil, met als inzet dat de Staat afziet van de 'plus'; dat Shell en ExxonMobil hoge garanties geven; dat zij geen claim doen op 'gas dat in de grond blijft zitten'; en dat er een hoge bijdrage komt voor de regio. De Staat stuurt op 24 april 2018 een zogeheten "*finaal voorstel*" aan Shell en ExxonMobil, waarbij het ministerie naar eigen zeggen "*de olies aan de grenzen van het mandaat tegemoet[komt]*". Dit finale voorstel bevat onder andere: garanties van Shell en ExxonMobil voor de verplichtingen van NAM van elk €10 miljard, in totaal derhalve voor €20 miljard; Shell en ExxonMobil zien af van een vordering voor gas dat niet gewonnen wordt; er komt een bijdrage voor de regio van €600 miljoen; en de afdrachten voor het Groningenveld volgen het wettelijke regime van de Mijnbouwwet. Met dit voorstel laat de Staat de zogeheten 'plus' vallen, dat wil zeggen: hogere winstafdrachten boven een bepaald winningsniveau. Naar verwachting levert dit voorstel Shell en ExxonMobil volgens ambtenaren €550 miljoen euro op. De Staat verzoekt Shell en ExxonMobil uiterlijk 25 april 18:00 uur met een reactie te komen.[184]

Diezelfde dag nog bespreken ambtenaren met Shell en ExxonMobil het finale voorstel van de Staat. Shell geeft aan in te kunnen stemmen met dit voorstel. De Jong van ExxonMobil gaat echter niet akkoord. Hij geeft aan dat ExxonMobil met een alternatief voorstel wil komen.

184 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.

Gaastra houdt dit echter af en houdt vast aan de reactietermijn. De Jong meldt dat hij geen ruimte heeft. Om die reden zijn de ambtenaren van Economische Zaken van mening dat escalatie noodzakelijk is en zij betrekken minister Wiebes erbij. Zij adviseren minister Wiebes in een nota diezelfde avond nog telefonisch contact op te nemen met Darren Woods, de CEO van ExxonMobil. De volgende dag (25 april 2018) spreekt Van Beurden met Woods en het lijkt de ambtenaren een goed idee als de minister Woods vóór dat gesprek spreekt. Kern van de boodschap aan Woods is volgens de ambtenaren dat het financiële voorstel van de Staat een enorme stap is en dat daarin "*de maximale politieke en financiële ruimte*" is gezocht. "*U kunt niet meer bewegen en vraagt hem akkoord te gaan*".[185] Het telefoongesprek met Woods vindt niet die avond plaats, maar wordt ook gepland op 25 april 2018.

De verwachting van ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat is dat het Akkoord op Hoofdlijnen op korte termijn kan worden getekend.[186] Uit een interne e-mailwisseling tussen ambtenaren van Economische Zaken van 25 april 2018 blijkt dat zij goede hoop hebben er die dag nog uit te komen met Shell en ExxonMobil, maar dat gebeurt uiteindelijk niet die dag.[187]

Op 1 mei 2018 stuurt Filip Schittecatte de gezamenlijke reactie van Shell en ExxonMobil op het voorstel van 24 april 2018 aan ambtenaren van Economische Zaken.[188] Het ministerie kan echter niet instemmen met een aantal onderdelen van dat voorstel. Uit een e-mail van 3 mei 2018 tussen het ministerie en de oliemaatschappijen blijkt dat directeur-generaal Gaastra dit inmiddels al aan Van Loon en De Jong heeft laten weten. Daarbij heeft hij in ieder geval genoemd "*de beperkingen en omvang van de garanties en de clausulering ten aanzien van het afstand doen van eventuele vorderingen. Daarnaast lijkt jullie voorstel het uitgangspunt te verlaten dat de huidige financiële afspraken in stand blijven tot de ondertekening van de allesomvattende Overeenkomst en lijkt dit ook het principe te verlaten om samen de winning te beëindigen.*"[189]

Er is het ministerie van Economische Zaken en Klimaat veel aan gelegen om de onderhandelingen af te ronden voor de zomer van 2018. Op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 15 november 2017 moet de minister namelijk vóór 15 november 2018 een nieuw instemmingsbesluit nemen voor het gasjaar 2018-2019.[190] Voor een nieuw winningsbesluit geldt een lang voortraject, met adviezen van verschillende instanties en een zienswijzeprocedure. Om die reden wil het ministerie graag voor de zomer klaar zijn met de onderhandelingen. Bovendien spelen tegelijkertijd de gesprekken met de regio over de inrichting van schadeherstel, versterking en toekomstperspectief (zie paragraaf 8.5.3). Minister Wiebes wil beide onderhandelingen graag uiterlijk in juni afronden. Gaastra verklaart hierover in zijn verhoor: "*Er was natuurlijk ook een samenhang tussen de onderhandeling met de oliemaatschappijen en tegelijkertijd de dialoog, de gesprekken met de regio. De ambitie van de minister was om dat allemaal uiterlijk in juni bij*

185 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake telefonisch gesprek met Darren Woods (CEO ExxonMobil) vanavond, 24 april 2018.
186 Ministerie van EZK. Mailbericht, 23 april 2018, 19.44. Onderwerp: Financieel voorstel +overzicht.
187 Ministerie van EZK. Mailwisseling, 25 april 2018. Onderwerp: Re: Vertrouwelijk: werkversie.
188 ExxonMobil. Mailbericht, 1 mei 2018, 20.06. Onderwerp: Re: Reactie op voorstel 24 april EZK Financiele bepalingen AoH.
189 Ministerie van EZK. Mailbericht, 3 mei 2018, 15.57. Onderwerp: RE: Reactie op voorstel 24 april EZK Financiele bepalingen AoH.
190 RvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

elkaar te kunnen brengen."[191] Dit betekent dat de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil onder tijdsdruk komen te staan.

Garanties zijn essentieel in de onderhandelingen en vormen een groot twistpunt
De garantstelling van Shell en ExxonMobil voor toekomstige ontwikkelingen en kosten, waaronder de kosten voor schade en versterking, vormen een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen voor de Staat. Volgens KPMG zijn ze "*essentieel*". Dat Marjan van Loon (Shell) begin 2018 publiekelijk een aantal keer heeft toegezegd dat Shell na de intrekking van de 403-verklaring garanties zal geven voor de nakoming van de financiële verplichtingen van de NAM, komt de Staat goed uit. De Staat kan deze uitlatingen gebruiken in de onderhandelingen over het Akkoord op Hoofdlijnen (zie paragraaf 7.3.2 van hoofdstuk 7) en doet dat ook.

In de *Term Sheet* van de Staat van 16 februari 2018 zijn de garanties nog niet uitgewerkt. In de *Term Sheet* staat als uitgangspunt dat Shell en ExxonMobil de nakoming door de NAM (en haar eventuele rechtsopvolgers) garanderen van de verplichtingen uit hoofde van overeenkomsten tussen de Staat en NAM en van haar financiële verplichtingen tegenover derden, waaronder (maar niet beperkt tot) betalingen voor schadeherstel en de versterkingsopgave. Shell en ExxonMobil zullen daartoe een "*voor de Staat adequate*" garantie afgeven. In het financiële voorstel van Shell en ExxonMobil van 22 maart 2018 is beschreven dat Shell Nederland BV en ExxonMobil Holding Company Holland LLC "*elk afzonderlijk een passende garantie zullen verstrekken ter dekking van 50% van NAM's 60% aandeel in de contractuele verplichtingen met betrekking tot schadeafhandeling en versterking*". De Staat komt als reactie met een eigen financieel voorstel, waarin over de garanties is opgenomen dat Shell en ExxonMobil "*ieder voor gelijke delen een afdoende garantie ter dekking van 100% van wettelijke en contractuele verplichtingen* [afgeven]*, waaronder de verplichtingen van NAM ten aanzien van betalingen aan de publiekrechtelijke entiteiten die de Staat voornemens is op te richten voor schadeafhandeling en versterking*".[192]

In het voorstel dat Shell en ExxonMobil op 19 april 2018 naar Economische Zaken sturen, is niets opgenomen over garanties. Het ministerie heeft in de tussentijd advies ingewonnen over de garanties en dat leidt ertoe dat de inzet van de Staat wijzigt. In het finale voorstel van 24 april 2018 is over de garanties opgenomen dat Shell en ExxonMobil allebei een garantie afgeven van 10 miljard euro, dus in totaal 20 miljard euro. Uit een e-mail van Van Loon aan Gaastra van 29 april 2018 blijkt dat Shell de afgelopen dagen goede voortgang heeft geboekt in de gesprekken met ExxonMobil en dat het enige issue nog de garanties lijken te zijn. Shell is bereid om een garantie van 10 miljard Euro af te geven, maar ExxonMobil heeft daar "*grote moeite*" mee. Van Loon schrijft dat ze informeel met Exxon zijn uitgekomen op twee opties: beide aandeelhouders geven een garantie voor 5 miljard euro, of de beide aandeelhouders geven een ongelimiteerde garantie via een Nederlandse holding, die na twee jaar zal worden herzien. Van Loon schrijft: *"Voordeel is dat er geen politieke twijfel zal zijn mbt onze commitment, echter zowel binnen Exxon als Shell is er formeel nog geen mandaat voor deze optie"*.[193]

191 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
192 Ministerie van EZK. Onderhandelingen Shell en Exxon – overzicht vanaf november 2017, 25 april 2018.
193 Shell. Mailbericht, 29 april 2018, 19.29. Onderwerp: Garanties.

Uit een e-mail van Gaastra aan collega's van 30 april 2018 blijkt dat hij die middag telefonisch aan Van Loon heeft aangegeven dat het ministerie beide opties problematisch vindt. Van Loon overweegt volgens Gaastra nu een oplossing waarbij beide aandeelhouders voor 100 procent garant staan, zonder dat er een bedrag wordt genoemd. Een tegenvoorstel van het ministerie zou kunnen zijn dat zij gezamenlijk garant staan voor 20 miljard euro en zij onderling bepalen hoe ze dit verdelen.[194]

Ambtenaren van Economische Zaken analyseren met hun advocaten het tegenvoorstel van ExxonMobil. Zij rapporteren hun bevindingen op 2 mei 2018 per e-mail aan Gaastra. De conclusie is dat het tegenvoorstel een materiële wijziging inhoudt. Dat past '*ten principale*' niet bij het 'take it or leave it'-karakter van het voorstel van de Staat. Het uitgangspunt was steeds dat de huidige financiële afspraken in stand blijven tot de ondertekening van de allesomvattende Overeenkomst. Shell en ExxonMobil verlaten dat uitgangspunt en stellen voor dat de MOR al per 1 januari 2018 vervalt zonder dat er een overeenkomst is. Met betrekking tot de garanties nemen Shell en ExxonMobil een aantal beperkingen op: ze introduceren een termijn en een beperking van de reikwijdte van de garanties tot schadeafhandeling en versterking. Het bedrag van 20 miljard euro wordt niet genoemd en het is onduidelijk of de entiteit die de garantie verstrekt kredietwaardig is. Verder wordt het afstand doen van de eventuele claim op gas onder de grond geclausuleerd door te verwijzen naar het basispad voor de afbouw van de gaswinning. Ook het principe van het samen beëindigen van de winning lijkt te worden verlaten door Shell en ExxonMobil. Dit lijkt de NAM de mogelijkheid te bieden om in de toekomst op een voor NAM gewenst moment de winning te stoppen. Voornemens tot wetswijziging worden omschreven als harde verplichting, maar dat kan de Staat niet toezeggen. Over de systematiek van de financiële afdrachten lijkt er wel overeenstemming te bestaan, alleen over de wijze van implementatie bestaat verschil van inzicht.[195]

Gaastra laat rond 3 mei 2018 aan Van Loon en De Jong weten dat het ministerie niet kan instemmen met (onder andere) '*de beperkingen en omvang van de garanties*'.[196] Op 7 mei 2018 vindt een overleg plaats. ExxonMobil blijkt onaangenaam verrast te zijn over het 'take it or leave it'-voorstel van het ministerie en met name de timing daarvan. Het overleg is volgens ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat echter wel constructief. De omvang, reikwijdte en vormgeving van de garanties zijn nog steeds het grootste geschilpunt tussen partijen. ExxonMobil ziet geen inhoudelijke logica voor het bedrag van 20 miljard euro.[197]

Ministerie van Financiën mengt zich in onderhandelingen
Intussen mengt het ministerie van Financiën zich ook in de onderhandelingen. Uit een interne e-mail binnen het ministerie van Financiën van 7 mei 2018 blijkt dat de directeur Inspectie der Rijksfinanciën (IRF), Wouter Raab, een telefoongesprek zal voeren met Gaastra van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de stand van zaken van de onderhandelingen. Hij krijgt van zijn collega's een aantal bespreekpunten mee: "*Hoe verder*

194 Ministerie van EZK. Mailbericht, 29 april 2018, 17.03. Onderwerp: Re: Garanties.
195 Ministerie van EZK. Mailbericht, 2 mei 2018, 16.50. Onderwerp: appreciatie voorstel S/E.
196 ministerie van EZK. Mailbericht, 3 mei 2018, 15.57. Onderwerp: RE: Reactie op voorstel 24 april EZK Financiele bepalingen AoH.
197 Ministerie van EZK. Mailbericht, 7 mei 2018, 23.52. Onderwerp: FW: appreciatie voorstel S/E.

met Akkoord op Hoofdlijnen nu final offer afgewezen is?". Ook wordt in de mail ingegaan op de situatie dat de garanties onvoldoende blijken te zijn.[198]

Op 9 mei 2018 mailen ambtenaren van Financiën een notitie over de onderhandelingen aan onder anderen Wouter Raab. In de notitie staat dat ExxonMobil een finaal tegenbod heeft gedaan. Geconstateerd wordt dat dat in strijd is met het 'take it or leave it'-bod van Economische Zaken. Grootste discussiepunt is de vormgeving van de garantie. Het ministerie van Economische Zaken wil verkennen hoe een eventuele andere "unlimited" garantie eruit kan zien.[199]

Hoewel alle partijen op korte termijn de onderhandelingen willen afronden, blijkt uit een terugkoppeling, eveneens op 9 mei 2018, van een gesprek tussen Gaastra, Van Loon en De Jong dat er nog de volgende knelpunten zijn: *"(a) commitment van S/E op gezamenlijk afbouw gaswinning naar nul, b) omvang, reikwijde en vormgeving garantie, c) reserveclaim, d) moment vervallen MOR*". Shell en ExxonMobil verwachten dat de standpunten over met name de garantie het verste uit elkaar liggen en dat de overige punten kunnen worden opgelost. Gaastra wil geen nieuw mandaat vragen aan het kabinet, maar is wel bereid te bezien of een acceptabele vorm van een ongelimiteerde garantie mogelijk is. Het zogenoemde 'focalpoint-overleg' is verzocht om de garantie verder uit te werken om te komen tot een tekst die voor iedereen werkbaar is. Daarbij zijn volgens Gaastra van belang: de waarde van de garantie, en dan met name de waarde van de achterliggende entiteiten, de omvang en reikwijdte waarop de garantie betrekking heeft en de bestendigheid van de garantie in de toekomst. Gaastra geeft verder aan dat het opnemen van een voorwaarde bij de bepaling over het afzien van een claim voor gas dat niet gewonnen wordt, voor het ministerie onbespreekbaar is. Gaastra, Van Loon en De Jong spreken af op 24 mei 2018 een 'ondertekeningsklaar' akkoord gereed te hebben.[200]

Op 14 mei 2018 schrijft minister Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer dat er een Akkoord op Hoofdlijnen aankomt: "*Ik ben in overleg met Shell en ExxonMobil over aanpassingen in het gasgebouw en ik wil dit overleg op korte termijn afronden. De resultaten van dit overleg worden vastgelegd in een Akkoord op Hoofdlijnen (AoH). Ik wil de resultaten van het AoH in een openbaar overleg met uw Kamer bespreken, maar het AoH wordt niet openbaar. Het AoH zal vervolgens uitgewerkt worden tot een nieuwe overeenkomst. Mijn streven is dat er van deze nieuwe overeenkomst zoveel mogelijk openbaar wordt*." In dezelfde brief laat de minister weten dat hij de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 niet openbaar kan maken, omdat de overeenkomst gesloten is met private partijen en het bedrijfsvertrouwelijk is.[201]

In de loop van mei 2018 komen partijen nader tot elkaar op het punt van de garanties. Uit een geannoteerde agenda voor een overleg tussen partijen op 24 mei 2018 is op te maken dat de garanties op dat moment langs de volgende lijnen worden uitgewerkt: "*Wij zijn bereid om in plaats van een garantie van 20 miljard een ongelimiteerde garantie te accepteren waarbij Shell en Exxon ieder voor 50% garant staan. Voorwaarde is dat de garantieverstrekkende entiteiten*

198 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 7 mei 2018, 15.34. Onderwerp: Kapstokje gesprek Sandor.
199 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 9 mei 2018, 12.07. Onderwerp: Overdrachtsmail Groningengas.
200 Ministerie van EZK. Mailbericht, 9 mei 2018, 17.13. Onderwerp: terugkoppeling E/S meeting.
201 Kamerstuk 2017/18, 33529, nr. 463.

solvabel zijn. Dit speelt specifiek voor de holding van Exxon". Uit een eerste indicatie blijkt niet dat deze entiteiten onvoldoende draagkrachtig zijn. Wel moet er een monitoring plaatsvinden om ervoor te zorgen dat deze entiteiten ook solvabel blijven. Zodra dat niet langer het geval is, zullen er aanvullende zekerheden moeten worden verstrekt.[202]

Geen claim op gas in de grond
Hoewel garanties belangrijk zijn, is de inzet van de Staat er ook op gericht ervoor te zorgen dat de NAM zo goed mogelijk aan haar financiële verplichtingen kan blijven voldoen en financieel robuust blijft. Uiteindelijk resulteren de onderhandelingen op dit punt erin dat de aandeelhouders geen geld aan de NAM onttrekken zolang de solvabiliteit onder een bepaald niveau blijft door af te zien van de uitkering van dividend en dat een leenfaciliteit langer beschikbaar blijft voor de NAM. Gaastra verklaart: "*Daarbovenop is dus die garantie gekomen voor het eventuele scenario dat het zo veel zou worden dat zelfs de NAM met die afspraken over dividend, over solvabiliteit en over een leenfaciliteit niet meer in staat zou zijn om haar verplichtingen te voldoen."*[203]

Een ander belangrijk punt voor de Staat is dat Shell en ExxonMobil afzien van een claim op gas dat niet gewonnen wordt. De Staat wil dat dit uitdrukkelijk in het akkoord wordt opgenomen, zo verklaart Gaastra: *"De oliemaatschappijen hadden in de verkenning in 2017 aangegeven: als we tot een andere verdeling van de baten komen, dan zullen wij geen claim indienen voor niet-winbaar gas. Maar wij hebben daarvan gezegd in het mandaat dat we dat eigenlijk niet genoeg vonden. Dat hebben we ook gezegd omdat onze juridisch adviseurs dat nadrukkelijk stelden. Die zeiden: zorg nou dat je in dat akkoord expliciet opneemt dat de oliemaatschappijen afzien van een claim van niet-winbaar gas, want stel dat er een situatie ontstaat waarin je de winning naar beneden brengt zonder dat al onomstotelijk de noodzaak geldt dat de winning naar beneden moet vanwege de veiligheid, dan kunnen de olies met een claim naar de rechter. Niet alleen onze advocaten hebben dat gezegd. Uiteindelijk is dat in latere instantie ook door de juridisch advocaat van de Tweede Kamer gezegd. Die kwam weliswaar op wat andere bedragen dan wij, maar de redenering was hetzelfde: er is een titel voor oliemaatschappijen om een claim te leggen op niet-winbaar gas, als je dat niet meer mag winnen terwijl het nog steeds veilig is om te winnen. Dus wij vonden in die onderhandeling dat er zwart-op-wit moest worden verklaard door de oliemaatschappijen: wij dienen geen claim in."*

Van Loon zegt dat de overheid "*bang"* was voor een dergelijke claim op gas in de grond, maar volgens haar moesten partijen er wel uit kunnen komen met elkaar.[204] Het afzien van deze claim op niet gewonnen gas ligt dan ook met name bij ExxonMobil moeilijk, zo verklaart Schittecatte.

202 Ministerie van EZK. Agenda overleg EZK/Shell/Exxonmobil op 24 mei 2018.
203 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
204 Verslag openbaar verhoor van mevrouw van Loon, 6 oktober 2022.

> *Ik vond het heel moeilijk om onder andere de waarde te zien verloren gaan van al het niet geproduceerde gas door het weggeven van de claim op die waarde.*
>
> *Openbaar verhoor Filip Schittecatte, 5 oktober 2022*

Uiteindelijk gaat ExxonMobil toch akkoord. Schittecatte verklaart: "*Dat is iets waar wij toch heel lang op gestaan hebben, dat dat eigenlijk niet kon. Het heeft heel wat voeten in de aarde gehad bij ons om daar uiteindelijk, zoals het AoH laat nalezen, toch mee in te stemmen finaal. Dat was een heel moeilijk punt.*"[205]

8.3.11 Akkoord op Hoofdlijnen na lange aanloop gereed

Onderhandelaarsakkoord
Het is frustrerend voor Shell en ExxonMobil dat de onderhandelingen en de besluitvorming aan de kant van de Staat zo langzaam verlopen. In plaats van de beoogde drie maanden (zoals in juli 2017 is besproken met minister-president Rutte) duurt het uiteindelijk een jaar voordat de onderhandelingen worden afgerond. Van Loon zegt dat ze er "*heel hard op heeft geduwd*" dat er snelheid gemaakt werd. Als veroorzakers van de vertraging noemt ze de lange kabinetsformatie, maar ook de trage besluitvorming en het feit dat het ministerie van Financiën pas in een laat stadium van de onderhandelingen aanschoof, waardoor sommige onderdelen opnieuw moesten worden besproken.[206]

Op 31 mei 2018 ligt er dan eindelijk een onderhandelaarsakkoord. Gaastra maakt daarbij namens de Staat wel twee voorbehouden. Er moet ten eerste nog een toets door het ministerie van Financiën plaatsvinden of voldaan is aan het onderhandelingsmandaat en of de garantiebepalingen afdoende zijn. Ten tweede moet het akkoord nog juridisch getoetst worden. In het akkoord wordt onder andere afgesproken dat Shell en ExxonMobil geen vordering voor niet gewonnen gas zullen indienen. De MOR vervalt met ingang van 1 januari 2018 en Shell en ExxonMobil leveren een bijdrage aan het perspectief van de regio.

Uitgangspunt is dat alle bepalingen bij ondertekening van het Akkoord op Hoofdlijnen bindend zijn, met uitzondering van de bepalingen over het vervallen van de MOR. In een terugkoppeling over het onderhandelaarsakkoord merkt een ambtenaar over de vormgeving van de garanties het volgende op: "*De afgelopen week heeft intensieve discussie plaatsgevonden over de vormgeving van de garantie. Uitgangspunt was dat wij bereid zijn om een ongelimiteerde garantie te accepteren op de voorwaarde dat a) de verstrekkende entiteiten financieel draagkrachtig zijn en dat b) er aanvullende zekerheden worden gesteld als dat in de toekomst niet meer zo is. De zorg zat met name bij Shell. Zij kennen niet de constructie van Exxon waarbij automatisch aanvullende zekerheden worden verstrekt indien dat nodig is. Daarom stelt Shell zich met Shell Nederland garant.*" De bepalingen over de garantie bevatten een verplichting om aanvullende zekerheden te stellen indien de financiële situatie van de entiteiten die de

205 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.
206 Verslag openbaar verhoor van mevrouw van Loon, 6 oktober 2022.

garantie verstrekken verslechtert en die verslechtering geen verband houdt met de Groningse gaswinning. Uiterlijk op 31 december 2019 of zodra de gaswinning lager wordt dan 12 miljard kubieke meter per jaar, actualiseren partijen de garanties op basis van de dan te verwachten kosten voor het vergoeden van de schade en de versterkingsopgave. De garanties kunnen alleen met instemming van alle partijen worden aangepast. Verder willen Shell en ExxonMobil graag eventuele toekomstige verliezen van de NAM met betrekking tot het Groningenveld kunnen verrekenen met winsten die gerealiseerd worden vanaf 1 januari 2018. Daarvoor is een 'compromistekst' afgesproken: *"Met de lagere volumes in de latere jaren van de afbouw zal de omzet van NAM teruglopen. Mocht NAM in die periode geconfronteerd worden met grote onverwachte aardbevingsgerelateerde kosten, zullen Partijen te goeder trouw overleggen of er nog sprake is van een goede balans in de kostenverdeling na belasting en afdrachten."*[207]

Financiën wil scherpere afspraken over garanties
Ambtenaren van het ministerie van Financiën voelen zich overvallen door de aankondiging dat er een onderhandelaarsakkoord ligt, zo blijkt uit een e-mailwisseling van 31 mei 2018. Zij hadden verwacht dat zij eerst nog een terugkoppeling zouden krijgen van hun collega's van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voordat zij een onderhandelaarsakkoord zouden aankondigen.[208] Een paar dagen later, op 5 juni 2018, laat directeur Raab van het ministerie van Financiën weten dat hij een aantal "*dringende opmerkingen*" heeft. Onder het kopje "*Financieel risico Staat*" schrijft hij aan Gaastra: "*We hebben onvoldoende comfort bij de huidige teksten over de garantie*". De eis van Financiën voor het weggegeven van de 'plus' (een hogere winstafdracht voor de Staat) was het behoud van een volledig financieel gesloten systeem. Ongelimiteerde garanties van de moedermaatschappijen waren daar een onderdeel van. Bij garantieverlening door dochtermaatschappijen is er volgens Raab mogelijk een probleem met de solvabiliteit van de dochters. Een ander bezwaar van Financiën is dat na circa één jaar opnieuw moet worden onderhandeld over de ongelimiteerde garantie. Financiën wil alleen een evaluatie wanneer de winning lager dan 12 miljard kubieke meter wordt. Ten slotte wil Financiën graag dat de oliemaatschappijen een garantie geven voor de opruimkosten. Raab heeft daarnaast nog een aantal andere punten die hij onder de aandacht van Gaastra brengt.[209]

Naar aanleiding van de bedenkingen van Financiën vindt op 7 juni 2018 een overleg plaats tussen Raab en Gaastra. Ook nu spitst het verschil van inzicht tussen het ministerie van EZK en het ministerie van Financiën zich toe op de vormgeving van de garanties. Raab houdt vast aan de voorwaarde die Financiën eerder stelde om te MOR te verlagen: een onbeperkte garantie van de beide moederbedrijven. De huidige bepalingen bieden volgens Raab veel ruimte om hier onderuit te komen. Daarnaast hebben de ambtenaren van Financiën zorgen over de kwaliteit van de garantie en de identiteit van de garantieverstrekkers. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is daarentegen van mening dat de voorgestelde vormgeving van de garanties afdoende is, zeker in de context van het totaalpakket. Gedurende de onderhandeling is gebleken dat een vormgeving van de garanties die verder gaat dan het

207 Ministerie van EZK. Mailbericht, 31 mei 2018, 16.28. Onderwerp: voorlopig akkoord.
208 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 31 mei 2018. Onderwerp: Re: voorlopig akkoord.
209 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 5 juni 2018, 8.02. Onderwerp: HOA – opmerkingen Fin.

huidige voorstel er niet in zit. Shell en ExxonMobil hebben bovendien aangegeven dat een verzoek om garanties van moederbedrijven een breekpunt is.[210]

Raab verklaart over dit verschil van inzicht het volgende tijdens zijn openbaar verhoor: "*Als NAM failliet zou gaan, dan heb je niks meer, want de aandeelhouders zijn niet verplicht om bij te storten, dus die kunnen dan gewoon de andere kant op kijken. Ik zeg niet dat ze dat gedaan zouden hebben, maar theoretisch kan dat. Daar moet je natuurlijk op bedacht zijn. Dus je moet dan echt op niveaus hoger gaan zitten, waar het echte geld aanwezig is binnen Shell en ExxonMobil, en daar moet je dan de garanties van krijgen. Ik dacht inderdaad, zoals het daar nu stond: daar kunnen zich situaties voordoen waarin die garanties misschien niet waard zijn wat ze zouden moeten zijn.*"[211]

Op 10 juni 2018 mailt Raab aan minister Hoekstra dat hij op 9 juni contact heeft gehad met een medewerker van Shell, die had gehoord van de bezwaren van Financiën tegen de huidige vorm van de garanties. "*Hij probeerde mij ervan te overtuigen dat de kans dat de garanties worden ingeroepen heel klein is en dat, als er getrokken wordt, het over max 3mld gaat. Dat zou Shell Nederland makkelijk kunnen betalen. Mijn tegenwerping was dat een garantie er juist op is gericht dit soort kansberekeningen vóór te zijn. Wij willen een garantie op het hoogste kredietwaardigheidsniveau. Of dat, als de dochtermaatschappijen niet aan de betaalplicht onder de garantie zouden kunnen voldoen, de moedermaatschappijen een kapitaalstorting doen, een lening verschaffen of de garantie overnemen. Ik kreeg de indruk dat hier over te praten viel. We praten maandagmiddag verder. Ik heb via EZK gevraagd de juridische externe experts een paar opties uit te laten werken.*"[212]

Raab verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij vond dat de Staat de garanties van een hogere entiteit – de moedermaatschappijen – moest krijgen, *"omdat daar voldoende liquiditeit, geld en mogelijkheid zitten, en een groter commitment ook. Daar was uiteindelijk [het ministerie van] EZK het ook mee eens. Dat hebben we ook gezamenlijk toen opnieuw besproken met Shell en Exxon. Die zijn toen ook relatief snel over de brug gekomen. Die vonden het zelf eigenlijk ook niet zo'n gek punt"*.[213]

Gaastra verklaart over de discussie tussen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën: *"Dit [de garanties] was voor de collega's bij Financiën in de besprekingen verreweg het grootste issue. Ik vond het ook heel begrijpelijk dat dat voor hen het grootste issue was, dus dit was voor ons echt ook iets om heel serieus rekening mee te houden. De voorkeur van Financiën lag bij toch echt een garantie van de moedermaatschappijen zelf, dus de entiteiten, de holdings Shell en Exxon. Dat is wat zij echt wilden. Dat was aanvankelijk ook de inzet van EZK. Dat was voor beide oliemaatschappijen buitengewoon ingewikkeld. […] Zij zeiden: wij kunnen ook op een andere manier grote zekerheden voor jullie stellen. […] Er zijn allerlei varianten over tafel gegaan: een op het bedrag gemaximeerde garantie van 10 miljard per oliemaatschappij of een andere verdeling tussen die maatschappijen. Uiteindelijk is er uit de bus gekomen, uiteindelijk ook*

210 Ministerie van EZK. Notitie t.b.v. WBO: Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en Exxon vs. geen akkoord, 11 juni 2018.
211 Verslag openbaar verhoor van de heer Raab, 5 oktober 2022.
212 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 10 juni 2018, 7.52. Onderwerp: [geen onderwerp].
213 Verslag openbaar verhoor van de heer Raab, 5 oktober 2022.

met instemming van Financiën, een garantie die rust op Shell Nederland en een garantie die op een speciale waarborgentiteit binnen Exxon bestaat. Om Financiën en onszelf daarin voldoende zekerheid te bieden, hebben we een onderzoek laten doen naar de garantierobuustheid van deze beide entiteiten. Dus we hebben samen met Financiën dat onderzoek gedaan."[214]

De reden dat niet de moedermaatschappij van ExxonMobil maar een afzonderlijke entiteit van ExxonMobil de garantie verstrekt, is dat daar binnen de holding van ExxonMobil een speciale dochtermaatschappij voor bestaat. De Jong verklaart hierover: *"Ik ga niet voor Shell spreken, maar wij hebben daar binnen ExxonMobil een speciaal concern, een juridisch vehikel, voor. Dus als dit soort garanties aan de orde zijn, of dat nu met partners is of met host governments, dan wordt altijd dit juridisch vehikel gebruikt. Het is gewoon een andere onderneming binnen het grote ExxonMobilconcern. Dat is daar helemaal op ingericht. Daar heeft de Staat ook uitgebreide due diligence, zoals we dat noemen, op losgelaten."*[215]

Het risico wordt op dat moment door KPMG ingeschat op 2 miljard euro. De Staat gaat voorzichtigheidshalve echter uit van een ruimere raming van tussen de 4 en 9 miljard euro. Gaastra verklaart: *"Ik noem dat getal toch maar even, omdat KMPG in al zijn beschrijvingen uitging van een totale schadelast van schade en versterken van om en nabij de 6 miljard. Een derde daarvan was voor de oliemaatschappijen, dus 2 miljard. Financiën en wij, vanuit een behoedzaamheidsredenering, zeiden: misschien is KPMG wel een onderschatting, wij denken dat het veel meer kan zijn en we gaan er ruim boven zitten. Zo hebben we ook onderhandeld met de oliemaatschappijen."*[216] En over de hoogte van de garanties verklaart hij: *"Ik zei daarstraks al dat de grootste onzekerheid die we ook in de onderhandelingen met de oliemaatschappijen hadden, was dat we niet precies wisten – zij niet, maar ook wij niet – hoe hoog de kosten van schade en versterken zouden oplopen. We hadden daar aannames bij. Ik heb daarstraks de bandbreedte van 4 tot 9 miljard genoemd. Iedere schatting in de afgelopen jaren zat altijd ergens daartussen, maar we wisten het gewoon niet zeker. Dus we hebben toen in die onderhandelingen – bij "we" praat ik ook over mijn collega Wouter Raab van Financiën – heel nadrukkelijk ingezet op: wij moeten voor the worst case van dat scenario, dus de bovenkant van dat scenario, garanties krijgen van de oliemaatschappijen. Wij noemden dat het "black swan scenario". Stel dat de hemel naar beneden komt, dan moeten we er zeker van zijn dat daar dan grote garanties tegenover staan van de oliemaatschappijen. Dus op dat scenario hebben we gevaren."*[217]

Ambtenaren van Economische Zaken schrijven op 11 juni 2018 een gespreksnotitie voor minister Wiebes ten behoeve van het bewindsliedenoverleg '*over de olies*' dat hij op 12 juni 2018 zal voeren met minister Hoekstra van Financiën. Uit deze gespreksnotitie blijkt dat de ambtenaren van de ministeries van EZK en Financiën het kort voor het sluiten van het akkoord nog steeds niet eens zijn over de garanties van Shell en ExxonMobil. Het verschil van inzicht tussen beide departementen spitst zich toe op de vormgeving van de garanties. Het ministerie van Financiën houdt vast aan onbeperkte garanties van de moederbedrijven. Ambtenaren van het ministerie van EZK zijn van mening dat de voorgestelde vormgeving

214 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
215 Verslag openbaar verhoor van de heer R. de Jong, 7 oktober 2022.
216 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
217 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

van de garanties afdoende is, zeker in de context van het totaalpakket. Gedurende de onderhandelingen is gebleken dat een vormgeving van de garanties die verder gaat dan het huidige voorstel er niet in zit. Shell en ExxonMobil hebben aangegeven dat een verzoek om garanties van moederbedrijven een breekpunt is. Alles overwegende schrijven de ambtenaren dat een akkoord op hoofdlijnen wenselijker is dan geen akkoord.[218]

Ook de landsadvocaat en de advocaten van Loyens & Loeff toetsen het onderhandelaars-akkoord. Op 11 juni 2018 gaat er een notitie naar minister Wiebes over de adviezen van de advocaten: Volgens de advocaten dekken de garanties niet langer alle wettelijke en contractuele verplichtingen van de NAM, wat wel het uitgangspunt was in de eerdere versies van het akkoord. Ten minste de opruimverplichting van de NAM, de bijdragen aan de regio door de NAM en de winningsplicht van de NAM zijn niet gedekt onder de garanties, aldus de advocaten. Daarnaast zijn de garanties beperkt in tijd en is onduidelijk wat wordt bedoeld met de zogeheten 'passende zekerheden'. Zij achten de beperking in tijd een verdere verzwakking van de positie van de Staat.[219]

Op 15 juni 2018 vindt nog een overleg plaats tussen ambtenaren van de ministeries van EZK, Financiën en Algemene Zaken. De belangrijkste aanpassingen in het Akkoord op Hoofdlijnen worden besproken. Die aanpassingen zijn onder andere:
- de herzieningsclausule slaat niet meer op de garantie;
- een aanscherping van de acties die de NAM zal ondernemen om haar robuustheid te garanderen;
- een verzwaring van de passages over passende zekerheden bij het verlopen van de garanties of bij verslechtering van de financiële situatie.

Economische Zaken zal deze aanpassingen en verduidelijkingen voorleggen aan de landsadvocaat. Daarbij zal ook worden gevraagd om een risicoanalyse voor het geval er geen akkoord gesloten wordt.[220]

Onderhandelingen worden afgerond
Hoewel de onderhandelingen onder tijdsdruk plaatsvinden, heeft directeur-generaal Gaastra niet het idee dat deze druk het onderhandelingsresultaat negatief heeft beïnvloed, omdat de ambtenaren erin slagen binnen het verleende onderhandelingsmandaat te blijven.[221]

Shell lijkt redelijk tevreden dat er een akkoord ligt. Voor Shell is het belangrijker dat duidelijk is hoe de gaswinning zorgvuldig en verantwoord kan worden afgebouwd dan dat er een goede commerciële deal wordt gesloten.[222]

ExxonMobil is het minst tevreden met het onderhandelingsresultaat. Filip Schittecatte, die namens Exxon in het onderhandelingsteam zit, verklaart dat de Staat "*heel wat*" uit

218 Ministerie van EZK. Notitie t.b.v. WBO: Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en Exxon vs. geen akkoord, 11 juni 2018.
219 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake onderhandelingen met Shell en Exxon, 11 juni 2018.
220 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 15 juni 2018, 11.48. Onderwerp: Gesprek EZK akkoord op hoofdlijnen.
221 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.
222 Shell. Q&A Groningenakkoord, 27 juni 2018.

de onderhandelingen heeft gehaald.[223] Exxon stuurt tijdens de onderhandelingen op een ‘win-win-win’-uitkomst: een win voor de Staat, een win voor de oliemaatschappijen en een win voor Groningers. Daar draait het echter niet op uit. De Jong noemt het onderhandelingsresultaat tijdens zijn openbaar verhoor een “*lose-win-lose*”: “*Hij had – dat werd eerder genoemd in het verhoor – dat win-win-win voor ogen. Met het besluit om nog sneller naar nul te gaan, zag hij zijn win zienderogen slijten. [...] maar het wordt wat hem [Schittecatte] betreft dan een win-win-lose. Dat is ook niet helemaal fair, want we hadden het al eerder over de winningsplicht. Dus het voorkomen van strafrechtelijke vervolging van de NAM'ers was natuurlijk een belangrijke win voor ons. Maar zoals we er nu tegen aankijken, denk ik dat de huidige staat van de uitvoering van dat Akkoord op Hoofdlijnen toch bijna een beetje een lose-win-lose is geworden, waarbij de Groningers bijvoorbeeld nog altijd niet weten wanneer het veld nou definitief, helemaal, forever dicht is, om maar eens één voorbeeld te noemen.*”[224]

Schittecatte verklaart in zijn openbaar verhoor ook beeldend over de enorme waarde die het gas uit het Groningenveld heeft gehad voor Nederland (in vergelijking tot België) en de investeringen die door de gasbaten mogelijk werden: *“Wat daarmee is opgestart in Nederland, wat het betekend heeft voor de maatschappij en voor de energievoorziening voor Nederland ... Uiteindelijk met die 90% belasting is de Staat toch wel in staat geweest om dat ten bate van de bevolking te gaan inzetten. Of dat altijd ten bate van de regio Groningen was, betwijfel ik. Ik heb het eerder al eens gezegd. Wij kwamen vandaag van België naar Nederland en op een bepaald moment wordt het toch merkelijk stiller in de auto. Dat was niet van de nervositeit, maar eerder van de kwaliteit van de weg”.*[225]

> *Groningen heeft langere tijd de term “kroonjuweel” gehad binnen ons bedrijf. Dat is, als je helemaal teruggaat in de geschiedenis, ook heel begrijpelijk.*
>
> *Openbaar verhoor Filip Schittecatte, 5 oktober 2022*

ExxonMobil is niet alleen over het verdampen van de ‘restwaarde’ van het Groningengas ontevreden. Ook de afspraak in het Akkoord op Hoofdlijnen dat de NAM geen dividend gaat uitkeren aan de aandeelhouders valt minder goed bij Schittecatte. Hij verklaart in zijn openbaar verhoor dat hij deze eis van de Staat dubbelop vond, en een blijk van weinig vertrouwen in de oliemaatschappijen.

223 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.
224 Verslag openbaar verhoor van de heer R. De Jong, 7 oktober 2022.
225 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.

Dividendbeleid behoort de onderneming toe. Ook dat is een soort verregaande maatregel die toch een beetje begint te roeren in de interne keuken. Het is niet dat ik het niet begrijp, de zorg die leeft bij de overheid, maar het voelde wel als – hoe zeggen ze dat? – belts and suspenders. Het is dubbelop. De robuustheid van de NAM is op meerdere manieren vastgetimmerd in het AoH. Ja, goed, dat geeft een beetje de smaak alsof het partijen zijn die men niet kent en te weinig vertrouwt.

Openbaar verhoor Filip Schittecatte, 5 oktober 2022

Het verschil in benadering en onderhandelingsstijl tussen de aandeelhouders komt op verschillende momenten tijdens de onderhandelingen wel naar voren. Van Loon verklaart hierover: "*Ik denk dat Esso en Shell toch altijd goed met elkaar de lijn weer hebben kunnen vinden, ook met de overheid. Maar er zijn wel accentverschillen. Ik denk dat Shell iets actiever dan Esso heeft gestuurd op het stuk maatschappelijk draagvlak als het gaat om NAM op afstand zetten en het volume naar nul brengen. Maar dat hebben we uitgelegd aan Esso en zij konden daar vrij snel in mee.*" Exxon heeft volgens Van Loon een iets zakelijkere manier van onderhandelen, terwijl Van Loon zichzelf meer ziet als een bemiddelaar: "*[…] waar kunnen we elkaar vinden? Ik heb eigenlijk aan alle partijen een beetje getrokken en gezegd: volgens mij moeten we er zo uit kunnen komen.*"[226] Schittecatte verklaart dat er tussen Shell en ExxonMobil "*nuanceverschillen*" zijn, maar dat zij de onderhandelingen met elkaar tot een goed einde hebben gebracht. Als voorbeeld van zo'n nuanceverschil noemt hij discussies binnen GasTerra over het behalen van volumes: "*Daar waren wij denk ik ook duidelijk formeler: afspraak is afspraak. Ik had niet altijd het gevoel dat dat bij Shell even strikt leefde*".[227]

Gesteggel over openbaarmaking Overeenkomst van Samenwerking
Terwijl de onderhandelingen op hun eind lopen, blijft tot het laatste moment onduidelijk of de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 openbaar kan worden gemaakt. Shell ziet volgens Van Loon op dat moment in dat openbaarmaking bij de tijd past en dat het noodzakelijk is om de overeenkomst openbaar te maken, omdat een geheim akkoord niet leidt tot vertrouwen. Exxon heeft echter meer moeite met openbaarmaking en verzet zich daar aanvankelijk tegen. "*Het is in zijn algemeenheid niet gebruikelijk dat wij afspraken met wat wij – daar hebben we natuurlijk een Engelstalige term voor – "host governments" noemen, publiek maken. Wij zijn, geloof ik, in meer dan 140 landen ter wereld actief. Het is een heel goed principe, vind ik zelf ook, om dat niet automatisch publiek te maken*", zo verklaart De Jong over deze opstelling van ExxonMobil.[228]

Ook openbaarmaking van het Akkoord op Hoofdlijnen krijgt niet zonder meer de instemming van ExxonMobil. Op 20 juni 2018 mailt Schittecatte nog aan collega's dat deze niet openbaar gemaakt kan worden: "*Shell still/again pushing for transparancy on HoA, further influenced by the „weekend events" on the Shell dividend issue. I said that the HoA cannot go public for us, as*

226 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
227 Verslag openbaar verhoor van de heer Schittecatte, 5 oktober 2022.
228 Verslag openbaar verhoor van de heer R. De Jong, 7 oktober 2022.

agreed and as confirmed by the minister that we won't join Shell in their thinking and will advise MEAC [het ministerie van EZK, red.] to adhere to the agreed confidentiality including refraining from too detailed statements in the Letter to parliament".[229]

Uit een conceptterugkoppeling aan de ministerraad van 22 juni 2018 blijkt dat ExxonMobil inmiddels akkoord is met openbaarmaking van het Akkoord op Hoofdlijnen, met uitzondering van bedrijfsvertrouwelijke passages, maar op dat moment nog niet heeft bevestigd dat de Overeenkomst van Samenwerking ook openbaar kan worden gemaakt.[230] Uiteindelijk gaat ExxonMobil toch akkoord en kan de Overeenkomst van Samenwerking – op een aantal onderdelen met bedrijfsvertrouwelijke informatie na – openbaar worden gemaakt.

Ondertekening Akkoord op Hoofdlijnen
Op 21 juni 2018 zijn partijen het op grote lijnen eens over het Akkoord op Hoofdlijnen. In een conceptterugkoppeling aan de ministerraad van 22 juni 2018 staat dat het akkoord op 21 juni 2018 gesloten is tussen de Staat, Shell en ExxonMobil. Ook wordt vermeld dat het akkoord binnen het mandaat van de ministerraad blijft en dat het akkoord openbaar zal worden gemaakt, met uitzondering van een aantal (bedrijfs)vertrouwelijke zaken.[231]

Hoewel de laatste punten nog moeten worden uitgewerkt, informeert minister Wiebes de ministerraad op 22 juni 2018 over het Akkoord op Hoofdlijnen. De ministerraad spreekt zijn steun uit voor het Akkoord op Hoofdlijnen.[232] Op 25 juni 2018 ondertekenen partijen het akkoord.[233] Diezelfde dag stuurt minister Wiebes een brief naar de Tweede Kamer met een gelakte versie van het Akkoord op Hoofdlijnen dat de Staat die ochtend heeft gesloten met Shell en ExxonMobil over de (financiële) gevolgen van de afbouw en beëindiging van de gaswinning in Groningen.[234] De minister licht de belangrijkste onderdelen van het akkoord toe in de volgende acht punten:

1. De NAM wordt op afstand gezet ten aanzien van schade en versterken.
   Met Shell en ExxonMobil is overeengekomen dat de NAM haar verantwoordelijkheid blijft nemen voor de betaling van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Het Groningengas wordt geproduceerd door NAM voor rekening en risico van de Maatschap. Binnen de Maatschap worden de opbrengsten en kosten gedeeld door NAM en EBN. De afspraken zijn in lijn met de intentie van het kabinet om de schadeafhandeling en de versterkingsopgave publiek uit te voeren. De betrokkenheid van NAM wordt beperkt tot de betaling van de schadeafhandeling en de versterkingsopgave.

229 ExxonMobil. Mailbericht 20 juni 2018, 7.55. Onderwerp: PROP: FW: Groningen: State appears to be progressing still.
230 Ministerie van EZK. Concept-memo van secretaris-generaal Camps voor de Ministerraad inzake Afspraken met Shell en ExxonMobil over gasgebouw, 22 juni 2018.
231 Ministerie van EZK. Concept-memo van secretaris-generaal Camps voor de Ministerraad inzake afspraken met Shell en ExxonMobil over gasgebouw, 22 juni 2018.
232 Ministerie van EZK. Mailbericht, 22 juni 2018, 17.09. Onderwerp: te bellen mensen.
233 Ministerie van EZK. Mailbericht, 24 juni 2018, 13.49. Onderwerp: laatste versies AoH (schoon en gelakt) en kamerbrief.
234 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 493.

2. Shell en ExxonMobil zien toe op financiële robuustheid van de NAM.
   Deze robuustheid van de NAM is van belang voor het kunnen blijven winnen van Groningengas ten behoeve van de leveringszekerheid, de verplichtingen voor schadeafhandeling, de versterkingsopgave en het nakomen van de opruimverplichtingen na het beëindigen van de winning. Ook is afgesproken dat de NAM in ieder geval over 2018 en 2019 geen dividend zal uitkeren aan haar aandeelhouders en dat daarna alleen kan doen als zij voldoende financieel robuust blijft.

3. Shell en ExxonMobil geven garanties voor schade en versterken.
   Door deze garanties kan de NAM haar verplichting tot schade en versterken te allen tijde nakomen. Aan het einde van het volgende jaar en op het moment dat de winning daalt tot onder het niveau van 12 miljard kubieke meter per jaar zullen partijen bezien of de verstrekte garanties geactualiseerd moeten worden. Er is dan naar verwachting meer duidelijkheid over het tempo waarin de winning daalt en over het verloop van de versterkingsoperatie. Verder zullen Shell en ExxonMobil ook na het beëindigen van de gaswinning zekerheden stellen voor eventuele kosten met betrekking tot schade en versterken. De garanties worden uitgewerkt in een nadere overeenkomst.

4. Er komt geen claim voor gas in de grond.
   De NAM is eigenaar van het Groningengas. Naar verwachting blijft er als gevolg van de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld ongeveer 450 miljard kubieke meter in de grond zitten, bij de bestaande gasprijs vertegenwoordigt dit een waarde van ongeveer 70 miljard euro. Zowel de NAM als Shell en ExxonMobil doen afstand doen van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gasreserves in het Groningenveld die niet gewonnen zullen worden.

5. De overheid bepaalt het winningsniveau.
   Tot de volledige beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld zal de NAM de verplichting krijgen de door de minister vast te stellen hoeveelheid gas te winnen. De afname van de winning heeft bedrijfseconomische gevolgen voor de NAM. In dat kader is het van belang dat de NAM voldoende financieel robuust blijft om de benodigde hoeveelheid gas te kunnen produceren. Shell en ExxonMobil zullen erop toezien dat de NAM over voldoende financiële middelen beschikt voor de productie van Groningengas. Daarnaast is ook de capaciteit van belang. Sluiting van de productieclusters op het Groningenveld kan alleen met instemming van de minister. Er zijn ook afspraken gemaakt over de gasopslagen Norg en Alkmaar ter ondersteuning van de leveringszekerheid.

6. De NAM draagt 500 miljoen euro bij voor versterking van de regio.
   Voor het bereiken van een akkoord met de regio is het kabinet voornemens om eenzelfde bedrag vrij te maken. Voor dit doel zou derhalve in totaal minimaal 1 miljard euro beschikbaar zijn. Vanaf 2018 tot en met 2021 stelt de NAM jaarlijks 75 miljoen euro ter beschikking en vanaf 2022 tot en met 2029 nog eens 25 miljoen euro per jaar.

7. De winst van Groningengas wordt anders verdeeld.
   De bestaande afdrachten van het Groningengas zijn privaatrechtelijk geregeld. Op grond van de MOR ontvangt de Staat verdeeld in drie schrijven respectievelijk 64, 85 en 95% van de opbrengsten uit het Groningenveld. De bestaande afdrachtensystematiek

is niet meer houdbaar, omdat de afdrachten van NAM aan de Staat de totale winst uit het Groningengas zouden overtreffen. Er is overeengekomen dat de privaatrechtelijke overeenkomsten vervallen en de wettelijke afdrachten uit de Mijnbouwwet van toepassing worden op de opbrengsten en de kosten. Dit betekent dat ongeveer 73% van de winst uit het Groningenveld aan de Staat zal toekomen. Dit zorgt voor een daling van de gasbaten, maar zal ingevolge de begrotingsregels niet hoeven te worden ingepast onder het uitgavenplafond. De budgettaire consequenties zullen in de zomer worden verwerkt in de miljoenennota. De wijziging van de financiële afdrachten vindt plaats met terugwerkende kracht tot 1 januari 2018.

8. Maximale transparantie
   Zowel het Akkoord op Hoofdlijnen – met uitzondering van een aantal vertrouwelijke passages – als de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 worden openbaar gemaakt door de minister.[235]

Drie dagen na de Kamerbrief, op 28 juni 2018, vindt een plenair debat plaats in de Tweede Kamer. Er zijn onder meer (kritische) vragen over de financiële gevolgen van het akkoord. Op 28 juni ontvangt de Tweede Kamer ook een nadere toelichting op een vraag van het Kamerlid Van der Lee (GroenLinks), waaruit blijkt dat de NAM-bijdrage van 500 miljoen euro voor toekomstperspectief regio beschouwd wordt als kosten die ten laste van de winst gaan. Op 28 juni ontvangt de Tweede Kamer ook een nadere toelichting op een vraag van het Kamerlid Van der Lee (GroenLinks), waaruit blijkt dat de NAM-bijdrage van 500 miljoen euro voor toekomstperspectief voor de regio beschouwd wordt als kosten die ten laste van de winst gaan. De facto kost dat de Staat 365 miljoen euro, rekening houdend met gederfde inkomsten.[236] Kamerlid Nijboer (PvdA) heeft vragen over het aangaan van financiële verplichtingen door de Staat zonder voorafgaande toestemming daarvoor van de Tweede Kamer. Kamerlid Nijboer (PvdA) heeft vragen over het aangaan van financiële verplichtingen door de Staat zonder voorafgaande toestemming van de Tweede Kamer. Hij vraagt op 19 juni 2018 via de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat een analyse van het budgetrecht in dezen aan de Dienst Analyse en Onderzoek (DAO) van de Tweede Kamer.

Vervolgens ontvangt de Kamer op 3 juli 2018 van minister Wiebes, en een dag later van minister Hoekstra, brieven over respectievelijk de financiële effecten en de budgettaire consequenties van het gesloten Akkoord op Hoofdlijnen.

8.3.12 Nadere uitwerking van de hoofdlijnen in verschillende overeenkomsten

Het Akkoord op Hoofdlijnen bevat verschillende zaken die nadere uitwerking behoeven. Het betreft onder andere de garanties, het afzien van een claim voor gas dat niet gewonnen wordt en de financiële afdrachten.

Uitwerking garanties

In het Akkoord op Hoofdlijnen is over de garanties afgesproken dat ExxonMobil – via een bestaande dochteronderneming van Exxon Corporation die daarvoor is opgezet en

235 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 493.
236 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 497.

ingericht – en Shell elk een ongelimiteerde garantie zullen verstrekken aan de Staat voor de nakoming van de helft (50%) van het 60% aandeel van de NAM in de verplichtingen tot het betalen van de schadeafhandeling en de versterkingsoperatie. Dat komt per aandeelhouder neer op een garantie voor 30% van deze verplichtingen van de NAM. EBN zal de overige 40% van deze verplichtingen betalen. De garanties gelden tot de winning wordt beëindigd of uiterlijk tot 1 januari 2035. Uiterlijk op 31 december 2019, of eerder, op het moment dat de gaswinning lager wordt dan 12 miljard kubieke meter, worden de garanties geactualiseerd, zo is de afspraak. Voorafgaand aan het vervallen van de garanties zullen Shell en ExxonMobil passende zekerheden stellen voor de periode daarna.

Het verkrijgen van ongelimiteerde garanties is voor de Staat heel belangrijk. Voor Shell en ExxonMobil is het verstrekken van een ongelimiteerde garantie echter zeer ongebruikelijk. Omdat de oliemaatschappijen uiteindelijk instemmen met het verstrekken van een ongelimiteerde garantie, gaat de Staat er op zijn beurt mee akkoord dat er op het moment dat de gaswinning beëindigd wordt, of uiterlijk in 2035, 'passende zekerheden' in de plaats komen van de garanties. Gaastra verklaart hierover: "*We hebben – en dat was de discussie in de onderhandelingen – ongelimiteerde garanties gekregen. Dat vonden de oliemaatschappijen buitengewoon ingewikkeld. Zij zeiden tegen ons: wij doen dat nooit; nergens op de wereld doen we dit, geven we ongelimiteerde garanties. Nou, wij hebben om de reden die ik net noemde die ongelimiteerde garanties wel geëist. Uiteindelijk zijn die ook verstrekt. Maar ze hebben ook gezegd: als de winning eindigt, moet toch eigenlijk ook wel duidelijker te maken zijn welke zekerheden dan nog noodzakelijk zijn voor de schade die daarna nog zou kunnen optreden. Vandaar dat wij ermee ingestemd hebben dat die verplichting van ongelimiteerde garanties vervalt op dat moment, maar daarvoor in ruil moeten dan wel – zoals dat ook in het akkoord is genoemd – passende andere zekerheden worden gesteld. Het is dan dus aan partijen samen, in dit geval aan de oliemaatschappijen en de Staat samen, om te bepalen wat dan die passende zekerheden zijn. [...] Ik zei daarnet al dat dat voor de oliemaatschappijen een heel zwaar gelag was. Zij zeiden: jongens, dat doen we eigenlijk nergens en nooit, we moeten in onze boeken gaan verantwoorden dat deze garantie er is, dat gaat een kettingreactie veroorzaken op andere plekken, dat beïnvloedt onze beurswaarde. Kortom, dit was voor hen een heel hard gelag, ongelimiteerde garanties. Uiteindelijk zijn ze daar toch mee akkoord gegaan, maar wel met de boodschap ... Hun vraag was wel: kunnen we een moment in de tijd prikken waarop we toch kunnen zeggen dat deze niet oneindig zijn, dan wel kunnen we afspreken dat ze op enig moment worden vervangen door iets wat ook in de boeken van Shell en Exxon preciezer te verantwoorden is dan de enorme bandbreedte die we op dit moment met elkaar zien?*"[237]

De garanties voor schade en versterking zijn derhalve niet beperkt in omvang ("*ongelimiteerd*"), maar wel beperkt in tijd. De garanties gelden tot het einde van de gaswinning of tot 2035, indien de gaswinning niet voor die tijd beëindigd is. Op de vraag wat hij ervan vindt dat de sluiting van het Groningenveld is opgenomen als grens voor de gegeven garanties, antwoordt Raab in zijn openbaar verhoor: "*Met hetzelfde verhaal logisch, want tegen die tijd mocht je verwachten dat de schade- en versterkingsoperaties grotendeels achter de rug zouden zijn en dat de resterende schade- en versterkingskosten die gemaakt moesten worden, waarschijnlijk nog maar een staartje waren van datgene wat je al gemaakt had. Een onbeperkte garantie is best een*

237 Verslag openbaar verhoor van de heer Gaastra, 5 oktober 2022.

groot wapen dat je dan inzet. Het is een groot en zwaar instrument. Dan moet je kijken of dat in zo'n situatie nog nodig is, passend is. Dat is logisch, ja."[238]

Van Loon verklaart over de garanties: "*De garanties zijn gegeven in de context die u schetste. We hebben in het Akkoord op Hoofdlijnen twee clausules neergezet. Eén is: als wij verwachten beter te weten wat de versterkingsopgave en schade aan kosten geeft, dan kunnen wij die onbeperkte garantie die er gegeven is in een maximumbedrag vastleggen. Dat is belangrijk voor een bedrijf. Ook in hun eigen financiële huishouding nemen zij mee welke garanties afgegeven zijn. Als dat beperkte garanties zijn, dan is dat belangrijk. Wij zeiden dus: als er een moment komt om dit te beperken, dan zouden we dit graag willen. Er staat een clausule in dat dit in 2019 bekeken zou worden. Toen hebben we gezegd: "Zo ver zijn we nog niet. Dat lijkt ons niet opportuun."*[239]

Ter uitvoering van de garantieverplichting geven Shell Nederland en ExxonMobil (via bovenbedoelde dochtermaatschappij van Exxon Corporation) bij overeenkomst van 28 september 2018 daadwerkelijk een garantie af aan de Staat. De garantie ziet op financiële verplichtingen van de NAM voor de kosten van schadeafhandeling en de versterking van gebouwen die noodzakelijk is voor de veiligheid als gevolg van bodembeweging door de gaswinning uit het Groningenveld.

Over de 'passende zekerheden' die zullen worden gesteld na het verlopen van de garanties, zullen partijen op het moment dat dit aan de orde is met elkaar overleggen. Als zij het daar niet over eens worden, dan worden de arbitragebepalingen van het Akkoord op Hoofdlijnen relevant.

> *De andere clausule gaat over: als de gaswinning afgelopen is en er dus geen productie meer is, dan worden er passende zekerheden gesteld. Dat moeten dan zekerheden zijn die passen bij de risico's die je op dat moment hebt.*
>
> *Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6-10-2022*

Volgens Van Loon is het begrip passende zekerheden een bekend begrip in de wereld van de oliemaatschappijen: "*In de sector is dat een bekende term, waarbij je kijkt of de financiële risico's die je nog ziet, afgedekt zijn door het vermogen en de financiële draagkracht van de aansprakelijke partij. Daar doe je dus een analyse op. Als dat niet zo is, dan moet je aanvullende zekerheden gaan stellen. Dat is wat de sector doet."*[240]

Uitwerking financiële afdrachten
Uit een nota aan minister Wiebes van 6 september 2018 blijkt dat voor de financiële afdrachten één overkoepelende overeenkomst wordt gesloten met vijf onderliggende overeenkomsten.[241]

238 Verslag openbaar verhoor van de heer Raab, 5 oktober 2022.
239 Verslag openbaar verhoor van de mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
240 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
241 Ministerie van EZK. nota aan minister Wiebes inzake overeenkomsten ter uitwerking Akkoord op hoofdlijnen, 6 september 2018.

Op 28 september 2018 sluit de minister van Economische Zaken namens de Staat met Shell Nederland BV en ExxonMobil Holding Company Holland LLC de "*Overeenkomst Wijziging Financiële afdrachten*". Deze overeenkomst werkt de financiële afspraken uit de artikelen 6.1 tot en met 6.3 van het Akkoord op Hoofdlijnen uit. Tegelijk met deze overeenkomst worden vijf daarmee samenhangende overeenkomsten gesloten, die als bijlage worden opgenomen bij deze overeenkomst. Alle overeenkomsten krijgen terugwerkende kracht tot 1 januari 2018. Het betreft de volgende overeenkomsten:

1. de overeenkomst tot beëindiging van de MOR per 1/1/2018 (bijlage 1);
2. de overeenkomst Vaststelling van de transferprijzen Gronings aardgas (bijlage 2);
3. de overeenkomst tot beëindiging van de Nadere Overeenkomst (Schoonebeek, Rijswijk enz.) (bijlage 3);
4. de overeenkomst behorende bij de Winningsvergunning Groningen (bijlage 4);
5. de overeenkomst behorende bij de Winningsvergunning Schoonebeek per 1/1/2018 (bijlage 5).

Uitwerking afzien van claim op gas dat in de grond blijft
Eveneens op 28 september 2018 wordt de "*Overeenkomst behorende bij de artikelen 6.7 en 6.11 van het Akkoord op Hoofdlijnen*" ondertekend. In deze overeenkomst doen Shell, ExxonMobil en de NAM afstand van eventuele vorderingen op de Staat in verband met gas in het Groningenveld dat niet gewonnen zal worden, de zogeheten 'afstand claim'.[242] Ter toelichting op die laatste overeenkomst staat in een nota aan minister Wiebes van 6 september 2018: "*Voor de afstand van de claim komt er een afzonderlijk document waarin tussen de NAM en de Staat wordt vastgelegd dat afstand is gedaan van de claim. Omdat NAM eigenaar is van het gas in de grond, is een handtekening van NAM hiervoor nodig*."

8.4 Schade en versterking: schadeafhandeling publiekrechtelijk geregeld, versterking herijkt

Zoals in hoofdstuk 7 al is beschreven (zie paragraaf 7.4.6 en 7.4.8 van hoofdstuk 7) krijgt de in oktober 2017 aangetreden nieuwe minister van Economische Zaken vrijwel direct te maken met een aantal stagnerende dossiers in Groningen. Om voor de zogenoemde 'bovengrondse vraagstukken' (te weten schade, versterking en toekomstperspectief voor de regio) tot een herijking van de afspraken, kaders en aanpak te komen, start de minister na de jaarwisseling met een nieuwe overlegtafel, de al eerder genoemde bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds, onder leiding van de Boston Consulting Group (zie ook paragraaf 7.5.2 van hoofdstuk 7). Voor de verschillende onderwerpen die aan de bestuurlijke tafel besproken worden, worden 'expertteams' opgericht.[243] De aardbeving bij Zeerijp op 8 januari 2018, met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter, maakt duidelijk dat de risico's voor bewoners van het gaswinningsgebied groot zijn en zowel de schadeafhandeling als het verhogen van de veiligheid door versterking noodzakelijk is. Zowel rond de schadeafhandeling als rond de versterking zijn er in de periode van 8 januari 2018 tot 22 mei 2019 ontwikkelingen. De schadeafhandeling komt volledig onder verantwoordelijkheid van de overheid. Bij de

242 Overeenkomst behorende bij de artikelen 6.7 en 6.11 van het Akkoord op Hoofdlijnen.
243 Boston Consulting Group. Presentatie t.bv. Groningenagenda Bovengronds: Kick-off expertteams, 19 januari 2018.

versterking is sprake van veranderingen in de aanpak onder invloed van de besluitvorming over de hoogte van de gaswinning.

8.4.1 Versnelling naar een nieuwe schadeafhandeling

Op het moment van de aardbeving bij Zeerijp, in januari 2018, is er nog steeds geen nieuw schadeprotocol. De Tweede Kamer debatteert op 16 januari 2018 over de situatie in Groningen.[244] De Kamer maakt zich zorgen omdat de schadeafhandeling al negen maanden stilligt. Van een snellere en ruimhartiger schadeafhandeling hebben de Groningers nog niets kunnen merken. Van Tongeren (GroenLinks) dient een motie in waarin staat dat er binnen enkele weken een schadeprotocol moet liggen. Haar motie wordt gesteund door SP, PvdA, PvdD, CDA, VVD, D66, ChristenUnie, PVV, 50PLUS en SGP. De minister vertelt de Kamer dat hij er met de regio uit wil komen.

Bestuurlijke tafel Groningen bovengronds bespreekt conceptschadeprotocol

Minister Wiebes is dan al vanaf december 2017 met de verschillende partijen in gesprek over een schadeprotocol en zet zich in voor de vorming van een onafhankelijk loket, waarbij de NAM geen enkele rol meer heeft. Hij wil zo snel mogelijk tot vaststelling van een schadeprotocol komen.

In 2018 vindt het overleg over het schadeprotocol plaats aan een bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds (zie paragraaf 7.4.6 van hoofdstuk 7). Vanaf 8 januari 2018 levert Boston Consulting Group (BCG) de onafhankelijke procesbegeleiding hiervoor. Besluitvorming vindt plaats aan deze bestuurlijke tafel, bestaande uit minister Eric Wiebes, commissaris van de Koning René Paas, gedeputeerden Eelco Eikenaar en Fleur Gräper-van Koolwijk, burgemeester Anno Wietze Hiemstra (Appingedam) en wethouder Roeland van der Schaaf (Groningen). NCG Alders is permanent adviseur. De eerste bijeenkomst van de bestuurlijke tafel onder begeleiding van BCG vindt op 10 januari 2018 plaats. Tijdens die bijeenkomst besluit de bestuurlijke tafel om voor 1 februari 2018 tot een definitief schadeprotocol te komen. Een expertteam met burgemeester Beukema als trekker bereidt voorstellen rond het schadeprotocol voor de bestuurlijke tafel voor.[245] Ook is er een juridische en technische toets ingebouwd.

Als uitgangspunt voor de bespreking dient in eerste instantie het voorstel voor een schadeprotocol dat door ambtelijke verkenners namens de regiobestuurders samen met de NAM is opgesteld (zie paragraaf 7.4.5 van hoofdstuk 7). De maatschappelijke organisaties weigeren aan het expertteam deel te nemen omdat dit voorstel geen recht doet aan de pijlers die de regio eerder vaststelde. Maatschappelijke organisaties hebben met name bezwaar tegen de beperkingen door de vaststelling van een werkingsgebied (contouren) in dat voorstel. Het expertteam stelt daarom voor om de leidraad voor het team uit te breiden met alle andere documenten rond het schadeprotocol die door de NCG zijn aangeleverd. Daarbij hoort ook het document *Concept schadeprotocol op basis van de vier pijlers van de regionale partijen,* van 6 oktober 2017. Ook stelt het expertteam voor om duidelijk uit te spreken dat de bestuurlijke

244 Handelingen II, 2017/18, nr. 39, item 7. pp. 1-49.
245 Boston Consulting Group. Mailbericht, 12 januari 2018, 23.25. Onderwerp: Strikt vertrouwelijk] Expert team schadeprotocol – startdocumentatie.

tafel en de expertteams geen directe relatie hebben met de NAM. Alleen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat voert overleg met de NAM.[246]

De bestuurlijke tafel besluit op 17 januari 2018 om de wensen van het expertteam te honoreren. Het expertteam mag alle voorstellen die er liggen, gebruiken om tot een nieuw schadeprotocol te komen. Ook besluit de bestuurlijke tafel dat het nieuwe schadeprotocol een publiekrechtelijk systeem krijgt. De onafhankelijke publieke organisatie die de schade af gaat handelen, krijgt daarbij geen concrete afbakening mee van het gebied waarbinnen de schade aan de gaswinning kan worden toegerekend. En de NAM zal geen rol spelen bij de totstandkoming van het schadeprotocol. De minister van Economische Zaken en Klimaat spreekt wel met de NAM over de financiële bijdrage aan de schadeafhandeling. De maatschappelijke partijen hervatten daarna hun deelname aan het expertteam én blijven adviseur aan de bestuurlijke tafel.

Minister Wiebes komt zelf met voorstel schadeafhandeling
De minister komt zelf met een voorzet voor de afhandeling van schades binnen bestuurs-rechtelijke kaders.[247]

> *Minister Wiebes, ja, ja. Hij was de minister. Dit ging naar een publieke verantwoordelijkheid, dus hij had daar vanuit die hoedanigheid uiteraard een rol in. Maar hij was ook medeontwerper en gesprekspartner. Daar was ook een bureau bij en daar waren allerlei mensen bij. We hebben steeds stevig over allerlei inhoudelijke artikelen gediscussieerd met elkaar en dat is steeds weer uitgewerkt. Uiteindelijk is daar in een paar weken tijd een protocol uitgerold.*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

Op 22 januari 2018 ligt er een eerste concept voor een besluit tot vaststelling van een protocol: een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, en een Tijdelijke Commissie Advisering Bezwaarschriften Mijnbouwschade Groningen.[248] In de begeleidende nota aan minister Wiebes worden een aantal punten genoemd waarop keuzes moeten worden gemaakt. De positie van de arbiters komt daarin ter sprake. De nota stelt dat bij een publiekrechtelijke schadeafhandeling tegen besluiten bezwaar en beroep kan worden gemaakt. Daarom is er geen ruimte voor de arbiter in zijn huidige vorm. De arbiters zouden wel benoemd kunnen worden als leden van de bezwaaradviescommissie. Rond schadeherstel benoemt de nota een voorkeur voor herstel in natura, terwijl de regio ook vergoeding in geld mogelijk wil houden. Minister Wiebes kan zich vinden in de gedachte om in te zetten op vergoeding in natura.

246 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Groningenagenda: stukken BCG over Bestuurlijke tafel 17-01-2018, 16 januari 2018.
247 Bestuurlijke tafel, besluiten- en actielijst 17 januari 2018.
248 Ministerie van EZK. Concept Besluit mijnbouwschade Groningen met bijlage 1 behorende bij artikel 2 bij dit besluit en bijlage 2 behorende bij artikel 10, lid 4 van het protocol Mijnbouwschade Groningen, 22 januari 2018.

Volgens de nota is het grootste punt van onenigheid het gebied waarvoor het schadeprotocol geldt. Minister Wiebes stelt daarop het volgende voor:

"*Kunnen we het werkingsgebied voor het loket als volgt vaststellen:*
- *Het loket geldt vooralsnog alleen voor de provincie Groningen plus Norg (o.i.d.)*
- *We nemen op dat de commissie steeds op basis van de meest recente kennis (bevingen én technische inzichten), dus niet star de gevolgde procedure aangeeft, ofwel grenzen aangeeft voor*
  - *Snelle procedure*
  - *Een vorm van nader onderzoek*
  - *In beginsel afwijzing, met in bijzondere gevallen een nadere toets*
- *De commissie zet deze procedures en grenzen permanent in de meest actuele vorm op de website ihkv transparant handelen*
- *We benadrukken dat het om procedures gaat, die geen verandering aanbrengen in de wettelijke aansprakelijkheid.*"[249]

Op 23 januari 2018 bespreekt de bestuurlijke tafel dit concept voor de eerste keer. Over het schadeprotocol en over de inrichting van het bestuursrechtelijke proces vinden in de tweede helft van januari 2018 vervolgens overleggen plaats. Minister Wiebes bespreekt de consequenties van het conceptprotocol ook met NAM-directeur Schotman. Op 22 januari 2018 dineren Schotman en de general manager aardbevingen van de NAM met minister Wiebes en projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds Anita Wouters om de opties voor het nieuwe protocol te bespreken.[250]

> *Toen hebben we in mijn herinnering in een week of twee of zo – maar dat was wel heel intensief – dat schadeprotocol in elkaar getimmerd. Omdat dat natuurlijk een verandering was van de hele bekostiging, moest ik aan de achterdeur natuurlijk ook nog met de NAM praten. Dat heb ik ook gedaan.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Op 29 januari 2018 vindt aan de bestuurlijke tafel besluitvorming over de schadeafhandeling plaats. Uit de voorbereidende nota blijkt dat de NAM zich nog niet op alle punten kan vinden in de invulling die voorligt. De NAM wil toch graag een afbakening van het gebied én ook de verantwoording van de kosten die in rekening worden gebracht ziet de NAM liefst in de vorm van maandelijkse bonnetjes. Beide voorwaarden zijn voor het ministerie niet acceptabel en worden niet overgenomen. Hierdoor bestaan er nog knelpunten voor de totstandkoming van een overeenkomst tussen de Staat en de NAM over betaling van de kosten die volgen uit de beslissingen die de nieuwe overheidsinstantie gaat nemen.

249 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake schadeprotocol, 18 januari 2018.
250 Shell. Mailbericht, 22 januari 2018, 17.29. Onderwerp: Groningen update.

Aan de vormgeving van het schadeprotocol wordt tot het laatste moment gewerkt. Commentaar van de expertgroep en tekstuele aanpassingen van minister Wiebes worden in het weekend nog verwerkt.[251]

8.4.2 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen opgericht

Besluit Mijnbouwschade Groningen
Op 31 januari 2018 publiceert de minister van Economische Zaken en Klimaat het Besluit mijnbouwschade Groningen. In de toelichting staat: "*Bij brief van 13 april 2017 (Kamerstukken II 2016/17,* 33 529, nr. 330) *is aan de Tweede Kamer aangekondigd dat er een nieuwe procedure komt voor de afhandeling van schademeldingen van bewoners als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld, waarbij NAM zal terugtreden uit de schadeafhandeling. Reden hiervoor is dat de huidige manier van afhandeling van schade in Groningen onvoldoende voortvarend is en niet leidt tot als rechtvaardig ervaren uitkomsten. Het feit dat NAM als veroorzaker van de schade ook opsteller is van het huidige schadeprotocol en -handboek en opdrachtgever is van het Centrum Veilig Wonen (hierna: CVW), draagt bij aan het beeld dat NAM grote invloed heeft op de schadeafhandeling. Het is daarom van belang dat de schadeafhandelingsprocedure onafhankelijk van NAM en onder verantwoordelijkheid van de overheid gaat plaatsvinden. De uitzonderlijke omstandigheid dat zich een groot aantal relatief gelijksoortige gevallen van schade voordoet in korte tijd, in combinatie met het feit dat deze zich in één regio van Nederland bevinden en er één schadeoorzaak is, rechtvaardigt dat de overheid zelf verantwoordelijkheid neemt voor de afhandeling van schadeverzoeken. De burger wordt op deze wijze ontlast. Een gang naar de rechter wordt voor hem waar mogelijk voorkomen. De burger zal niet worden belast met het verhaal op NAM door de Staat van de uitgekeerde bedragen.*"

Met het Besluit mijnbouwschade Groningen stelt de minister van Economische Zaken een Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) in.[252] De start van de TCMG is de eerste stap richting een schadeafhandeling die volledig publiekrechtelijk is georganiseerd. Het Besluit mijnbouwschade Groningen en bijbehorend Protocol mijnbouwschade Groningen leggen vast dat de TCMG bevoegd is om de meldingen te behandelen van fysieke schade aan gebouwen die vanaf 31 maart 2017 12.00 uur zijn ingediend. De overheid handelt schademeldingen af, onafhankelijk van de NAM. De betrokkenheid van de NCG bij de schadeafhandeling wordt beëindigd door wijziging van het instellingsbesluit op 26 april 2018. Voor de afhandeling van meldingen die voor die tijd zijn gedaan, blijft de NAM verantwoordelijk.[253]

251 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake besluit Mijnbouwschade Groningen, 26 januari 2018.

252 En een Tijdelijke commissie advisering bezwaarschriften mijnbouwschade Groningen. De onderverdeling in een TCMG en een afzonderlijke bezwaarschriftencommissie is een juridische keuze. Omdat de TCMG in mandaat namens de minister oordeelt, mag zij volgens de Algemene wet bestuursrecht niet ook in mandaat bezwaren beoordelen. In juli 2018 verandert dit. Er komt een onafhankelijke bezwaaradviescommissie in de plaats van de bezwaarschriftencommissie.

253 Ministerie van EZK. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de periode 1995 tot en met 2005 van de momenten waarop overleg en besluitvorming plaatsvond over al dan niet aanpassing van de concessie voor het Groningenveld en/of het Gasgebouw in de context van de Mijnbouwwet.

> *De minister wilde eigenlijk niet dat de gevallen die nog bij het CVW/NAM lagen, onder dit nieuwe protocol zouden vallen. Dat vonden wij heel moeilijk, want het ging vaak juist om gevallen die al lang liepen, die moeizaam waren. Eigenlijk gunde je juist die mensen heel erg dat er op een andere manier naar zou worden gekeken. Maar hij hield daar echt aan vast, van: dat kan niet, want dan belast je zo'n nieuwe organisatie. Op zich een reëel argument.*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

> *Anders zou het nieuwe instituut gelijk met een gigantische achterstand en een enorme berg dossiers starten. Het waren er al veel.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

Ook meldingen over andere schades – zoals bijvoorbeeld waardedaling of immateriële schade – blijft de NAM behandelen.

Het besluit en bijbehorend Protocol mijnbouwschade Groningen geven invulling aan de vier pijlers voor schadeafhandeling die de regio belangrijk vindt.
1. De Staat neemt op ruimhartige wijze zijn verantwoordelijkheid voor de schadeafhandeling.
2. Schade dient op rechtvaardige wijze bepaald te worden.
3. De Staat komt zijn zorgplicht na. Daarbij moet gewerkt worden aan herstel van vertrouwen van de inwoners in Groningen.
4. De schadeafhandeling wordt onafhankelijk van de NAM en de minister van Economische Zaken en Klimaat uitgevoerd. Het ontwerp, de inrichting en de uitvoering van het schadeprotocol worden onafhankelijk van de NAM bepaald.

Publiekrechtelijke schadeafhandeling
Met de instelling van de TCMG is de schadeafhandeling voor fysieke schade aan gebouwen volledig publiekrechtelijk georganiseerd. De overheid handelt schademeldingen af en het proces is bestuursrechtelijk ingericht. Voordeel hiervan is dat in het bestuursrecht een burger tegen een besluit eerst bezwaar kan maken, waarna de overheidsinstantie de beslissing moet heroverwegen. Vervolgens is een laagdrempeliger toegang tot de rechter mogelijk. Verder is de schadeafhandeling niet meer in handen van de NAM maar van de overheid.[254] Daarbij is het bijzonder dat TCMG de schade afhandelt met inachtneming van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Normaal gesproken wordt in een bestuursrechtelijke procedure uitsluitend het bestuursrecht toegepast. TCMG en later IMG hanteren daarbij het wettelijk bewijsvermoeden van artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek. Over deze vermenging van civielrechtelijke aansprakelijkheid en bestuursrechtelijke beoordeling, bestaat vanuit juridische hoek discussie. De discussie richt zich op het feit dat het civiele aansprakelijkheidsbegrip hiermee door een bestuursorgaan wordt ingevuld en beoordeeld. Advocaat-generaal bij de Hoge Raad Ruth De Bock stelt dat het civiele recht hier beter voor is toegerust, maar onderkent ook dat de rechtbanken meer hadden kunnen doen om de toegang tot de rechtbank

254 Bröring (juli 2018).

gemakkelijker te maken, bijvoorbeeld met vormen van ontzorging van bewoners.[255] Ook de Arbiter Bodembeweging is van mening dat de mogelijkheid van civielrechtelijke beoordeling, maar dan via de arbiter als laagdrempelige voorziening die zich inmiddels bewezen heeft, meer recht doet aan de belangen van de bewoners met schade.

> *Onbegrijpelijk dat een kwestie die te maken heeft met aansprakelijkheid voor schade, die te maken heeft met schadevergoeding, die te maken heeft met bewijsrecht en ook met op het burgerlijk bewijsrecht georiënteerde wettelijk bewijsvermoeden, dat die problematiek … dat iemand op de gedachte komt om die problematiek bij de civiele rechter weg te halen en bij de bestuursrechter onder te brengen.*
>
> *Openbaar verhoor Pieter Schulting, 14 september 2022*

Aan de andere kant kan het bestuursrecht óók een laagdrempelige procedure bieden. In een onderzoek in opdracht van de Raad voor de rechtspraak stellen onderzoekers van de Rijksuniversiteit Groningen: "*Voor alles menen wij dat de voor- en nadelen over en weer voor de bestuursrechtelijke en de civielrechtelijke weg relatief zijn. Zo kunnen de bestuursrechtelijke eisen voor de primaire besluitvorming, zoals voorbereidings- en motiveringseisen en voor de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, niet alleen in een bestuursrechtelijke procedure, maar ook in een civielrechtelijke procedure als beoordelingskader worden gehanteerd. Voorts is de deskundigheid met betrekking tot schadeafhandeling die in het privaatrecht verondersteld wordt aanwezig te zijn ook bij de bestuursrechter aanwezig (ook deze rechter oordeelt over schadevergoeding); en voor zover die deskundigheid mocht ontbreken, zou ze alsnog in een bestuursrechtelijke procedure kunnen worden ondergebracht. Verder maakt het voor de indringendheid van de beoordeling van schadebeslissingen niet uit of men met een bestuursrechter of civiele rechter te maken heeft. Dit geldt inclusief de toepassing van het wettelijke bewijsvermoeden […]*"[256] In de discussie over de keuze voor het bestuursrecht blijven de deskundigen het oneens (zie verder themahoofdstuk IX rechtspositie en bewijsvermoeden).

Bewoners met schade blijven overigens de keuze houden. Zij hoeven zich niet te melden bij de TCMG, maar kunnen er ook voor kiezen om de schade bij de NAM aan te kaarten – de civielrechtelijke route. Als zij het dan niet eens zijn met de uitkomst, kunnen zij zich tot de civiele rechter richten.

Arbiter alleen voor oude zaken
De Arbiter Bodembeweging krijgt geen rol in de schadeafhandeling door de TCMG, omdat dit niet past binnen het bestuursrecht dat zijn eigen rechtsmiddelen biedt. Ook voor bewoners die vanaf 31 maart 2017 besluiten om de NAM rechtstreeks aansprakelijk te stellen voor de schade, staat de weg naar de arbiter niet meer open. De arbiter blijft wel beschikbaar voor de meldingen waarin de NAM of het CVW al een beslissing hebben genomen. De bewoners

255 Bock, de (januari 2019).
256 Marseille et al. (2018), p 71.

die wel al voor 31 maart 2017 12 uur bij de NAM of het CVW hun schademelding hebben gedaan, maar nog geen beslissing hebben ontvangen, dreigen daarmee buiten de boot te vallen. Daarom wordt besloten dat zij, nadat zij een beslissing van de NAM of het CVW hebben ontvangen, ook bij de arbiter terechtkunnen. De arbiters blijven voor de afwikkeling van deze zaken tot juli 2020 bestaan. Een aantal dan nog lopende zaken wordt vervolgens overgedragen aan het Instituut Mijnbouwschade Groningen.

8.4.3 Afspraken met de NAM

Openstaande en complexe schades in project 6.000
Er resteren op 31 januari 2018 nog ruim 6.000 openstaande schademeldingen van voor 31 maart 2017.[257] Die schademeldingen neemt de TCMG niet over. De NAM zegt toe een ultieme poging te doen de 'oude' openstaande schademeldingen naar tevredenheid van de bewoners op te lossen. Dit krijgt de naam 'Project 6.000'. Ook een aantal mensen op de stuttenlijst horen bij deze 6.000. Voor het Project 6.000 stelt de NAM 50 miljoen euro beschikbaar bovenop de vergoedingen waarvan de NAM vindt dat de NAM die op grond van de aansprakelijkheid verschuldigd is. De NAM stelt spelregels op en publiceert deze op de website.[258]

De NCG heeft bij de inwerkingtreding van het Besluit mijnbouwschade Groningen nog een aantal complexe gevallen in behandeling. Omdat de rol van de NCG in schadeafhandeling na de start van de TCMG eindigt, maken de NAM, CVW en NCG een afspraak over deze resterende complexe gevallen. De NCG krijgt tot 1 mei 2018 om gevallen van een bemiddelingsvoorstel te voorzien. Daarna neemt de NAM de afhandeling over. Deze gevallen worden meegenomen in Project 6.000.

Alle 6.199 melders ontvangen van de NAM een brief met een aanbod waarmee de openstaande melding afgehandeld kan worden. 80% (5.087 mensen) gaat met het aanbod akkoord. "*Een hoge score*", zegt raadsman Leendert Klaassen. Maar er is volgens hem weinig sprake van echte tevredenheid, omdat "*het schadeproces zich vaak jaren heeft voortgesleept.*" Uit de signalen die de raadsman opvangt, rijst het beeld dat velen moe zijn van de discussie en het aanbod met tegenzin accepteren. Van enige blijdschap of tevredenheid is nauwelijks sprake, zelfs als met het aanbod de schade adequaat kan worden hersteld. Na een jarenlange, energievretende procedure is dat ook niet meer te verwachten.[259] De vaste Kamercommissie voor Economische Zaken vraagt onderzoeksbureau AHA! in 2019 onderzoek te doen naar de afhandeling van deze 6.000 schademeldingen. Uit dat onderzoek blijkt dat twee derde van de respondenten het (geaccepteerde) aanbod van de NAM onvoldoende vindt om de schade daadwerkelijk te herstellen. Zij hebben de resterende herstelkosten zelf betaald. Daarop volgt begin 2020 de *Regeling vergoeding tekort herstelkosten acceptanten 6000 aanbod NAM*. Woningeigenaren die het aanbod van NAM uit 2018 hebben geaccepteerd, kunnen een aanvullende betaling vragen. Daarvoor moeten zij met een factuur of offerte laten zien dat de herstelkosten hoger uitvielen

257 Tijdelijke overeenkomst schadeafhandeling Groningen tussen de Staat en de NAM.
258 NAM. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van de verschillende systemen en regelingen die gehanteerd zijn of worden voor de afhandeling van schade, de overwegingen die ten grondslag liggen aan het ontwerp van deze systemen en regelingen, 30 juni 2021.
259 Onafhankelijk Raadsman. Persbericht: "Stel de mensen centraal bij versterking", 12 september 2018.

dan de vergoeding die zij van d eNAM ontvingen.[260] Uiteindelijk ontvangen 54 gedupeerden op grond van deze regeling een aanvullende vergoeding. Dat is maar een fractie van de mensen die het aanbod van de NAM in 2018 accepteerden.

> *We hebben mensen toen de kans gegeven om naar het loket bij de provincie Groningen te gaan om aan te tonen dat wij onvoldoende betaald zouden hebben. Nou, dat deed een handvol van die 6.000 dus daaruit concludeer ik dat wij wel goed hebben vergoed, dat we voldoende financiële middelen aan die mensen hebben gegeven om hun schade te vergoeden. Ik had verwacht dat er anders meer mensen naar dat loket waren gegaan. Dus daar was ik tevreden over.*
>
> *Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022*

Het Groninger Gasberaad ziet als belangrijke reden hiervoor dat zowel bij het oorspronkelijke aanbod als bij de regeling begin 2020 als voorwaarde geldt dat de herstelmethode van NAM wordt gevolgd. Die herstelmethode gaat volgens het Gasberaad uit van cosmetisch herstel, terwijl de bewoners zich richten op duurzaam herstel.[261]

Andere schadesoorten bij de NAM
De TCMG behandelt alleen de meldingen van fysieke schades aan gebouwen en werken. Voor alle overige schadesoorten blijft de NAM het aanspreekpunt. Het gaat daarbij om regelingen zoals de waardedalingsregeling, het bedrijvenloket en het mestkelderprotocol, maar ook om bijvoorbeeld claims van immateriële schade.

Overeenkomst over financiering TCMG
Op 7 februari 2018 sluit de Staat een tijdelijke overeenkomst Schadeafhandeling Groningen met de NAM over de financiering van de schadeafhandeling door de TCMG. De overeenkomst bevat afspraken over de verdeling van de kosten van de schadeafhandeling tussen de NAM en de Staat. De kosten voor vergoeding van de schade en de uitvoering van de werkzaamheden van de TCMG komen voor rekening van de NAM. De Staat betaalt de personeelskosten van de leden van de commissie en de huisvesting van de Tijdelijke Commissie. De NAM ontvangt ieder kwartaal een opgave van de kosten. Daarbij krijgt de NAM informatie over de uitvoering, voortgang, kwaliteit en kosten(inschattingen) van de uitvoering van de schadeafhandeling. De overeenkomst loopt met een verlenging in januari 2020 tot 1 juli 2020.

8.4.4 Schadeafhandeling hervat

Start TCMG
Het Besluit mijnbouwschade Groningen treedt per 19 maart 2018 in werking. Dan moet de TCMG operationeel zijn. In de zes weken tussen de publicatie van het besluit op 31 januari 2018 en de start moet de hele organisatie opgetuigd worden. In die periode moeten de commissieleden geselecteerd

260 Provincie Groningen (17 december 2019).
261 Groninger Gasberaad (augustus 2020).

worden voor het vijfkoppige bestuur van de TCMG. De TCMG moet volkomen onafhankelijk en onpartijdig opereren en duidelijk geen banden hebben met de NAM of het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Om die onafhankelijkheid te waarborgen, heeft de minister van Economische Zaken ook geen bemoeienis bij de benoeming van de commissieleden.[262] De voorzitter en de leden worden benoemd door de minister voor Rechtsbescherming. De regiobestuurders en maatschappelijke organisaties worden vooraf wel over de benoeming van de voorzitter geconsulteerd. Bij aanvang is Bruno van Ravels voorzitter. Bij zijn vertrek neemt plaatsvervangend voorzitter Bas Kortmann per 15 februari 2019 het voorzitterschap over.

In die periode tussen het besluit en de start van de TCMG, moet ook met grote spoed de organisatie ingericht worden, zodat de TCMG ook daadwerkelijk kan starten.[263] Bij die start zijn een serviceloket met telefoonnummer en een website beschikbaar en zijn de eerste zaakbegeleiders actief.

Schadeafhandeling door TCMG

In het Besluit mijnbouwschade Groningen staat dat de TCMG haar eigen werkwijze vaststelt met inachtneming van het bijbehorende Protocol mijnbouwschade Groningen.[264] Daarbij streeft de commissie naar een korte doorlooptijd, beheersbare proceskosten, inhoudelijke zorgvuldigheid en uitkomsten die redelijk en billijk zijn.

De TCMG stelt voor de schadeafhandeling een proces vast dat past binnen de regels van het bestuursrecht. Het proces wordt in eerste instantie tijdelijk ingericht[265], maar lijkt op onderstaand proces dat het IMG uiteindelijk hanteert voor schade aan gebouwen.

Tekstkader 8.5 Stappen schadebehandeling

Stap 1: Melding doen
Stap 2: Bevestiging
Stap 3: Deskundige en zaakbegeleider
Stap 4: Zienswijze schademelder op gekozen deskundige
Stap 5: Schadeopname
Stap 6: Opleveren adviesrapport
Stap 7: Reactie op adviesrapport
Stap 8: Voorbereiden besluit
Stap 9: Besluit
Stap 10: Herstel

262 De leden van de TCMG handelen in mandaat van de minister van Economische Zaken.
263 De RVO richt de organisatie in om de schademeldingen af te handelen plus de meldingen van mogelijk Acuut Onveilige Situaties (AOS).
264 Artikel 6 Tijdelijk Besluit Mijnbouwschade Groningen
265 Voorlopige werkwijze van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen, 17 april 2018.

Werkwijze verzekeraars sluit niet aan op procedure TCMG
Bij de schadeafhandeling door de TCMG komt de vraag aan de orde of verzekeraars een rol kunnen spelen in de uitvoering, vanwege hun ervaring met schadeafhandeling. Het Verbond van Verzekeraars (VvV) wordt in de loop van de tijd vanuit diverse publieke organisaties benaderd om mee te denken (verschillende onderdelen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de NCG en de TCMG). Deze partijen doen een (moreel) beroep op verzekeraars om hun expertise in te zetten. Het valt het Verbond van Verzekeraars op dat de onderlinge afstemming minimaal lijkt te zijn en er erg langs elkaar heen wordt gewerkt. Verzekeraars verbazen zich verder over het gebrek aan samenwerking en regie.

Het Verbond van Verzekeraars acht de gekozen procedure en oplossingsrichting erg omslachtig en betwijfelt of de huidige 16.000 schades op korte termijn afgewikkeld kunnen worden, ongeacht of verzekeraars daarbij al dan niet helpen. De werkwijze van het protocol, en de wijze van schadeafwikkeling die hieraan verbonden is, beschouwt het Verbond van Verzekeraars niet als een werkwijze waarin verzekeringsmaatschappijen meerwaarde kunnen bieden. Er lijkt sprake van twee werelden; de wereld van verzekeraars, gericht op snelle en efficiënte afhandeling, versus de publiekrechtelijke wereld, waarin (op dat moment) zorgvuldige individuele beoordeling en het voorkomen van onterechte uitkering van bedragen aan individuen de boventoon voert.

Uitwerking beoordeling schade
De TCMG beoordeelt meldingen van schade rond het Groningenveld en de gasopslag Norg. De uitvoering van de beoordeling mag de TCMG zelf in haar werkwijze invullen binnen de grenzen van het wettelijk bewijsvermoeden. In de toelichting bij het Besluit mijnbouwschade Groningen staat het volgende:

"*Het werkgebied is niet nader geografisch begrensd. Om voor vergoeding in aanmerking te komen, moet wat betreft de winning uit het Groningenveld, naar oordeel van de Commissie de schade naar haar aard redelijkerwijs schade kunnen zijn die veroorzaakt door beweging van de bodem als gevolg van mijnbouwactiviteiten in het Groningerveld. De Commissie kan in haar werkwijze bepalen welk technisch onderzoek zij nodig acht om te komen tot een oordeel over dit verband. Hierbij zal zij de regel in acht nemen dat fysieke schade aan gebouwen en werken, die naar haar aard redelijkerwijs schade door beweging van de bodem als gevolg van de exploitatie van het Groningenveld zou kunnen zijn, vermoed wordt schade te zijn die veroorzaakt is door de exploitatie van het Groningenveld. Dit is het zogenaamde bewijsvermoeden zoals opgenomen in artikel 6:177a van het Burgerlijk Wetboek, dat is opgenomen als het kader waarbinnen de Commissie een besluit neemt (zie artikel 7 van het Protocol). De Commissie dient de aanvraag tot vergoeding van schade immers te beoordelen met overeenkomstige toepassing van de regels van het civielrechtelijke aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht, zoals neergelegd in het Burgerlijk Wetboek. Het ligt in de rede dat de Commissie bij de uitleg van de regels van het civiele recht ook aansluiting zal zoeken bij de jurisprudentie.*"

Panel van deskundigen adviseert
De TCMG benoemt een panel van deskundigen om advies te krijgen over de werkwijze. Het panel bestaat uit juristen, technici en een schade-expert. De TCMG legt het panel een aantal vragen voor "*omtrent causaliteitskwesties*". Op 22 januari 2019 beantwoordt het panel van deskundigen de gestelde vragen van de TCMG over de toepassing van het bewijsvermoeden.

In het advies gaat het panel in op de begrenzing van het gebied waarbinnen het wettelijk bewijsvermoeden toegepast moet worden – het effectgebied – en op de manier waarop de beoordeling van de schade plaats moet vinden.[266]

Per 11 februari 2019 legt TCMG het effectgebied voor het wettelijk bewijsvermoeden conform dit advies vast. Het advies over de beoordeling van de schades vertaalt de TCMG in een beoordelingskader voor deskundigen.

Tekstkader 8.6 Advies van panel van deskundigen over toepassing wettelijk bewijsvermoeden

Het advies van het panel van deskundigen bevat praktische handvatten voor de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden.

Effectgebied
Het panel benoemt twee criteria om te bepalen waar geografisch gezien het wettelijk bewijsvermoeden van toepassing is.

1. Het eerste criterium betreft het effect van diepe bodemdaling of -stijging binnen de grenzen van het Groningenveld en de gasopslag Norg. Zekerheidshalve is daar nog een extra ‘buffer’ omheen getrokken van zes kilometer. Hiermee wordt beoogd een praktisch en veilig handvat te bieden voor de afbakening van het effectgebied.
2. Het tweede criterium betreft het effect van bevingen waarbij de grens wordt bepaald door een trillingssnelheid van 2 millimeter per seconde (mm/s) (op een bepaalde manier te berekenen). De grens van het bewijsvermoeden is hiermee ruim bepaald. Ter illustratie: het gehanteerde minimumniveau van trillingssnelheid komt grofweg overeen met het niveau van de gebruikelijke achtergrondtrillingen in Nederland, zoals die bijvoorbeeld worden veroorzaakt door regulier wegverkeer.

Beoordeling TCMG

3. Vanuit de gedachte van ruimhartigheid moet TCMG als uitgangspunt nemen dat de schade redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van bodembeweging door gaswinning of gasopslag.
4. Dit is alleen anders als voor de schade evident en aantoonbaar een andere uitsluitende oorzaak valt aan te wijzen. De commissie geeft aan dat slechts voor een beperkt aantal soorten schade op voorhand duidelijk is dat deze niet door bodembeweging kan zijn veroorzaakt. Ook benoemt de commissie dat het tijdstip van het ontstaan van schade een belangrijke indicator is.

266 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Panel van deskundigen – Beantwoording vragen TCMG, 22 januari 2019.

8.4.5 Schadebeoordeling door onafhankelijke deskundigen/taxateurs

Onafhankelijkheid zo veel mogelijk garanderen
Voor de opname van de schade en de beoordeling zijn deskundigen nodig. Deze deskundigen komen niet in dienst van de TCMG maar gaan in opdracht van de TCMG de opname en beoordeling uitvoeren. Eén van de uitgangspunten van het nieuwe schadeprotocol is dat de NAM geen enkele bemoeienis meer heeft met de beoordeling van de schades. De schades moeten onafhankelijk beoordeeld worden. Om de onafhankelijkheid te garanderen, is afgesproken dat deze deskundigen in het recente verleden niet in een gezagsverhouding tot de NAM of het CVW hebben gestaan of als externe de belangen van de NAM of het CVW hebben behartigd. Op 5 maart 2018 sluit RVO met NIVRE, de Stichting Nederlands Instituut van Register Experts, een overeenkomst over de inzet van taxateurs.[267] Zo start de TCMG met vijftien deskundigen. Vanwege het hoge aantal schademeldingen heeft de TCMG meer deskundigen nodig. Op 10 juli 2018 zoekt de TCMG via een aanbestedingsprocedure extra inzet voor coördinatie en deskundigen met schade-expertise. De TCMG stelt in augustus 2018 de eisen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid bij de aanbesteding in overleg met de maatschappelijke organisaties vast, omdat er anders te weinig deskundigen kunnen worden gevonden. De deskundigen moeten dan wel een *disclosure statement* tekenen. Daarin verklaren zij dat zij al gedurende langere tijd niet bij de NAM, CVW, EZK of de TCMG werken en evenmin op een andere manier werkzaamheden ten behoeve van die instanties hebben uitgevoerd.[268] Op 22 oktober 2018 stelt de TCMG een praktische uitwerking van het protocol mijnbouwschade voor deskundigen op. Hierin legt de TCMG de kaders vast voor de deskundigen van de partijen die na aanbesteding zijn geselecteerd. De TCMG rondt de aanbesteding af. De TCMG sluit met vier partijen een raamovereenkomst.[269] In het totaal gaan vijftien deskundigen per organisatie aan de slag. Eind januari 2019 stellen de vier partijen extra deskundigen beschikbaar om het grote aantal openstaande meldingen te behandelen.

Beoordelingskader deskundigen
De TCMG zet de externe deskundigen van de vier geselecteerde organisaties in om de schadeopname te verrichten. Daarbij handelt de deskundige op basis van richtlijnen van de TCMG. In de Praktische uitwerking Protocol mijnbouwschade Groningen voor Deskundigen van de TCMG is het gehele proces voor de deskundige beschreven. Die uitwerking bevat een hoofdstuk over de vaststelling van causaal verband tussen schade en beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg. Dit hoofdstuk beschrijft expliciet welke stappen de deskundige moet doorlopen om het causaal verband vast te stellen of te weerleggen. Het uitgangspunt is daarbij is het wettelijk bewijsvermoeden (zie themahoofdstuk IX Rechtspositie en bewijsvermoeden).[270]

267 NIVRE heeft NCG geadviseerd voor het nieuwe schadeprotocol over de eisen voor onafhankelijke en deskundige experts.
268 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Bijlage EA schade-expertise TCMG "Disclosure Statement" onafhankelijke deskundige TCMG.
269 Met CED (een van de aandeelhouders van CVW) en DOG op 1 november en met NIVRE en 10BE (beide al ingezet bij de opname en beoordeling) per 1 december 2018.
270 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Praktische uitwerking protocol mijnbouwschade Groningen voor deskundigen, versie 22 oktober 2018.

8.4.6 Zorgen over schadeafhandeling

TCMG kan hoeveelheid schademeldingen niet aan
Bij de start krijgt de TCMG de schademeldingen die vanaf 31 maart 2017 12 uur bij het CVW zijn gedaan. Van de schademeldingen tot 24 juli 2017 is alleen naam en adres van de melder opgenomen. Vanaf 24 juli 2017 neemt het CVW de schade wel op, maar beoordeelt deze schade niet. De TCMG neemt de schademeldingen over van het CVW: 13.476 meldingen, waarvan 12.500 die vanaf 31 maart 2017 niet meer zijn afgehandeld. Bij die meldingen is er in 85% alleen een naam en adres van de melder, bij de overige meldingen is wel een schadeopname gedaan. De manier waarop die schadeopnames door het CVW zijn gedaan, blijkt echter niet te voldoen aan de eisen die de TCMG stelt.

> *Waar wij ontzettend zorgen over hadden, zeker toen we wat inzicht kregen in hoe de dossiers van het CVW in elkaar zaten, was dat de nieuwe opzet gelijk weer met grote achterstanden zou beginnen.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

De TCMG ontvangt daarnaast meer meldingen dan verwacht, en moet bovendien de organisatie nog opzetten. Naast de meldingen die de TCMG van het CVW overneemt, komen er wekelijks ook meer meldingen binnen dan op basis van de prognoses vooraf verwacht.

> *Er kwamen telkens nieuwe aanvragen en toen duidelijk was dat de commissie aan het werk ging, kwamen mensen die hun aanvraag eigenlijk hadden opgehouden en niet hadden ingediend, zich ook melden. Wat ook logisch is. Dus ineens had je enorme pieken in de voorraad die bij de TCMG moest worden afgewikkeld.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

Op 16 april 2018 spreekt de TCMG al van in totaal 14.200 schademeldingen. De TCMG is nog in opbouw en niet toegerust op deze stroom aan meldingen. De TCMG beschikt simpelweg over onvoldoende onafhankelijke deskundigen om de schades op te nemen en te beoordelen. Daarom begint de TCMG met de eenvoudige meldingen, om ervaring op te doen. De TCMG neemt het eerste besluit nog in april. Maar omdat duidelijk is dat het niet gaat lukken om de meldingen op korte termijn te beoordelen, stuurt de TCMG 13.000 schademelders een brief waarin de beslissingstermijn op grond van verdaging op 15 maanden wordt gesteld. De TCMG beschikt pas eind 2018 over voldoende onafhankelijke deskundigen om de individuele gevallen af te doen.[271]

271 Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Jaarverslag 2019.

Omdat de schadeafhandeling niet voldoende voortvarend verloopt en er meer schademeldingen binnen blijven komen dan verwacht, zoekt de TCMG naar mogelijkheden tot versnelling:

- De TCMG ontwikkelt in december 2018 een aannemersvariant. De aannemers doen in deze variant de schadeopname, zodat de deskundigen, die beperkter beschikbaar zijn, de adviesrapporten voor de besluiten over schadevergoeding uit kunnen werken.[272]
- In februari 2019 sluiten de TCMG en woningcorporaties een convenant. Woningcorporaties mogen zelf schadeopname doen. De beoordeling blijft bij de onafhankelijk deskundige.[273]

De regio (provincie, gemeenten en maatschappelijke organisaties) maakt zich ondertussen zorgen over de voortgang van de schadeafhandeling en stuurt op 14 januari 2019 een open brief aan de Tweede Kamer. De brief bevat vijf adviezen. De regio schrijft dat er 17.500 meldingen openstaan en onorthodoxe maatregelen nodig zijn. Er moeten concrete versnellingen doorgevoerd worden, bijvoorbeeld automatische toekenning zonder causaliteitsvraag, aannemers direct laten herstellen, pas bij kosten boven €10.000 volgt inspectie en beoordeling, als iemand een eigen expert de schade laat vaststellen, worden de kosten voor herstel vergoed.[274]

8.4.7 De versterkingsoperatie verloopt ook in 2018 moeizaam

Ministerie EZK krijgt signaal van NAM dat mogelijk onveilige huizen niet in versterkingsscope zitten

Bij het ministerie van Economische Zaken werkt het nieuw opgericht project-Directoraat-Generaal Groningen Bovengronds onder leiding van projectdirecteur-generaal Anita Wouters (zie paragraaf 7.4.8 van hoofdstuk 7) aan het verkrijgen van beter inzicht in de huidige stand van zaken van de versterkingsoperatie. Wouters verklaart in haar openbaar verhoor dat al snel na haar aantreden het ministerie een signaal krijgt van de NAM, dat uit het HRA (*Hazard and Risk Assessment*) van de NAM blijkt dat een deel van de huizen die volgens het model onveilig zijn, geen onderdeel uitmaken van de aanpak waar de NCG op dat moment mee bezig is.[275]

Uit die HRA-analyse die de NAM op 1 november 2017 indient bij het ministerie, blijkt dat 2.800 gebouwen niet zouden voldoen aan de Meijdamnorm. Dit aantal is overigens hoger dan het aantal dat uit een eerdere HRA-analyse naar voren kwam, omdat nu ook gedeeltelijke instortingen, bijvoorbeeld van schoorstenen of afbrekende kleinere bouwelementen, zijn meegenomen. Daarbij wordt wel opgemerkt dat de scope van het aantal te inspecteren gebouwen veel hoger is.[276] SodM wijst er overigens op dat uit het HRA eveneens naar voren komt dat ongeveer 10.000 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen wanneer een ruimere onzekerheidsmarge wordt gehanteerd (volgens het HRA uit november 2017).

272 IMG stopt per 3 augustus 2020 met deze variant voor de schade-opname met een eigen aannemer van de schademelder, omdat hier weinig gebruik van wordt gemaakt. IMG breidt per 3 augustus de mogelijkheid om gebruik te maken van een aannemer die door de IMG wordt geselecteerd uit, omdat hiervan veel gebruik wordt gemaakt.

273 In maart 2020 verlengen TCMG en de woningcorporaties dit convenant tot juli 2020 en in juli 2020 verlengen partijen het convenant nogmaals.

274 Brief van provincie Groningen, gemeenten, GGB en GBB aan de leden van de Tweede Kamer met vijf adviezen, 14 januari 2019.

275 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Wouters, 26 september 2022.

276 Elk, van & Doornhof, (november 2017).

SodM doelt daarbij op het gebruik van de P90-inschatting in plaats van het gemiddelde (zie tekstkader 5.1 in hoofdstuk 5).[277]

Op 18 januari 2018 ontvangt minister Wiebes een ambtelijke nota waarin de HRA-analyse van de NAM wordt behandeld, evenals een reactie van de NCG op die analyse. Hier wordt opgemerkt dat het aantal van 2.800 te versterken woningen *"geenszins strookt met de ervaringen van de NCG in de praktijk van inspecties en doorrekeningen"*. Het aantal te versterken woningen na de reeds uitgevoerde inspecties ligt namelijk al op 3.300 woningen.[278] Middels een brief aan het ministerie laat de NCG weten dat hij, op basis van de praktijkervaringen tot nu toe, dan ook inschat dat een veel groter aantal woningen dan door de NAM in de HRA-analyse wordt genoemd, versterking nodig heeft. Daarbij noemt de NCG geen specifiek getal, maar volgens het ministerie gaat het eerder om tienduizenden dan om enkele duizenden woningen. De NCG adviseert de minister dan ook om uit te gaan van de daadwerkelijk geconstateerde versterkingsopgave (op basis van de NPR) en niet op de statistische analyses van de NAM.[279]

Tekstkader 8.7 Het HRA: Hazard and Risk Assessment

Vanaf 2014 ontwikkelt de NAM de methodiek van een (probabilistische) dreigings- en risicoanalyse, het HRA of soms PRHA genoemd (*Probabilistic Hazard and Risk Assessment*). Het komt voort uit de wettelijke plicht die de NAM heeft om de veiligheidsrisico's als gevolg van de gaswinning zo goed mogelijk te beheersen. In januari 2014 brengt SodM een advies uit waarin wordt aangegeven dat een probabilistische dreigings- (hazard) en risicoanalyse de enige manier is om goed inzicht te krijgen in de seismische risico's van Groningen. Het eerste HRA-model van NAM verschijnt in november 2015. In de jaren daarna worden het HRA (en de onderliggende modellen) vele malen geactualiseerd, waarbij steeds nieuwe kennis en inzichten uit onderzoek in het model worden verwerkt.

Met het model wordt uitgerekend hoe de kans op aardbevingen (en de sterkte ervan) verandert bij aanpassing van de hoogte van de gaswinning. Het model berekent de grondbeweging aan het oppervlak en vervolgens het risico (de kans op overlijden) door kennis over de seismische dreiging te combineren met informatie over gebouwen in het gebied. Daarbij wordt gebruikgemaakt van een databestand met informatie over zo'n 150.000 gebouwen in het gebied. De methode is dus niet bedoeld om het risico van één specifiek gebouw te berekenen, maar berekent het risico voor het hele gebied. De gebouwen worden wel onderverdeeld in verschillende gebouwtypen. Het HRA-model wordt zodoende gebruikt

277 SodM (1 februari 2018).
278 Ministerie van EZ. Nota aan minister Wiebes inzake Brief NCG over analyse NAM van risico's bovengronds als gevolg van de gaswinning, 18 januari 2018.
279 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake brief NCG ver analyse NAM van risico's bovengronds als gevolg van de gaswinning, 18 januari 2018.

om een inschatting te kunnen maken van het aantal gebouwen dat niet aan de veiligheidsnorm (de Meijdamnorm) voldoet. Daarnaast maakt het model een schatting om welke panden het gaat (panden met een verhoogd of licht verhoogd risico). Deze risico-inschatting is gebruikt om de omvang en de volgorde van de op te nemen woningen in Groningen vast te stellen. De methode is niet bedoeld om het risico van één specifiek gebouw te berekenen, en is dan ook nadrukkelijk géén substituut voor individuele inspecties van gebouwen in de praktijk.

Het HRA-model is behalve onderdeel van de winningsplannen een belangrijk instrument bij het bepalen van de omvang van de versterkingsopgave. In november 2015 komt uit het HRA naar voren dat ongeveer 4.000 huizen niet aan de veiligheidsnorm voldoen.[280] Uit het HRA van november 2017 komt naar voren dat, als gevolg van zowel verlaging van de gaswinning in de jaren ervoor, als door verbeteringen in het model, nog circa 2.800 gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen.[281] De veranderende omstandigheden, evenals voortschrijdend inzicht leiden dus periodiek tot nieuwe uitkomsten van het HRA.

Mede als gevolg van het publiekrechtelijk organiseren van zowel de schadeafhandeling als de versterking, wordt in 2020 besloten dat ook de risicoanalyses publiekelijk moeten worden uitgevoerd. Op 6 november 2020 schrijft minister Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer dat het HRA vanaf 2021 in publieke handen komt en voortaan door TNO zal worden uitgevoerd. Daarvoor maakt TNO gebruik van de modellen van de NAM, maar ook van een door TNO zelf ontwikkelde modellenketen (zie paragraaf 9.2.3 van dit hoofdstuk).[282]

Minister Wiebes twijfelt aan haalbaarheid versterkingsoperatie
Het ministerie verdiept zich ook in de kosten van de versterkingsoperatie. Uit een mailwisseling op het ministerie van 18 januari 2018 blijkt dat Economische Zaken op dat moment de totale kosten van de versterkingsoperatie inschat op circa 11,5 miljard euro. Dit is gebaseerd op een aantal van 22.000 te versterken woningen, waarbij de versterkingskosten gemiddeld € 550.000 euro per woning bedragen. In dit scenario wordt er dus van uitgegaan dat alle huizen die geïnspecteerd moeten worden, ook daadwerkelijk versterking nodig hebben. De raming is daarmee aan de ruime kant. Ook wordt gemeld dat de ervaring met de kosten per woning tot nu toe de enige zijn die houvast bieden. Eerdere aannames dat na vaker uitgevoerde versterkingen de kosten per woning zouden afnemen, zijn vooralsnog niet uitgekomen. De complexiteit van de versterking, en het feit dat bewoners in deze situatie niet bereid zijn concessies te doen aan een verbouwing, worden daarbij genoemd.[283]

280 NAM. Chronologisch overzicht onderzoeken naar bodemdaling en aardbevingen in Groningen, 7 april 2021.
281 Elk, van & Doornhof (november 2017).
282 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 815.
283 Ministerie van EZK. Mailbericht. 18 januari 2018 16:58. Onderwerp: Inschatting kosten versterkingsoperatie.

Door dergelijke signalen, maar ook door een werkbezoek aan de provincie Groningen en door voortgangscijfers over de versterking, trekt minister Wiebes de conclusie dat de overheid een eerder gedane veiligheidsbelofte niet kan waarmaken.

> *Gaandeweg was mijn indruk geworden dat wij onszelf iets onmogelijks hadden voorgenomen, iets wat ook voor bewoners een bijna onhanteerbaar proces was geworden.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Dat bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op dat moment gerekend wordt met 22.000 te versterken woningen, noemt Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders in zijn openbaar verhoor overigens opvallend: *"Dat stond nergens hè. Ik herhaal dat nog een keer. We onderzochten 22.000 woningen, maar er was niet besloten om 22.000 woningen te versterken. Dat is in de afgelopen dagen wel tegen u gezegd, maar dat stond nergens en het was ook niet zo. Dat zag je dus gebeuren in die periode."* En bij een dergelijk omvangrijke versterking horen inderdaad kosten in de ordegrootte van 10 miljard euro tot 14 miljard euro. Alders constateert dat wanneer je dit aantal en dit bedrag spiegelt met de uitkomsten van het meest recente HRA (dat spreekt over 2.800 woningen), het niet zo vreemd is dat het HRA in de weken erna weer expliciet op de agenda komt.[284]

> *Er kwam zelfs de mededeling dat wij veilige woningen aan het versterken waren en de niet-veilige niet meenamen. Ja, u begrijpt dat ik enige mate op mijn ziel getrapt ben als dat aan de orde is.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

Groeiend besef ministerie: fundamenteel andere aanpak van versterken nodig
De aardbeving bij Zeerijp van 8 januari 2018 en het daaropvolgende advies van SodM (zie paragraaf 8.3.3) vergroten de al bestaande zorgen over de versterkingsaanpak nog verder. Op 19 februari 2018 spreekt men aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds uitvoerig over de mogelijkheden voor een andere aanpak van de versterking. Uit een presentatie van Boston Consulting Group ten behoeve van deze 'brainstormsessie' blijkt dat zonder wijzigingen in de aanpak, en met het huidige tempo, de versterking nog tussen de zeven en vijftien jaar zou duren. Daarnaast wordt het feit aangestipt dat de NAM directe financier van de versterking is, waardoor versterkingsinvesteringen in de praktijk nauwelijks aangewend worden om een '*plus*' voor de regio te organiseren. Bovendien is de hoogte van de investering onzeker, omdat deze gekoppeld wordt aan het ingeschatte risico. Een nieuwe aanpak zou gericht moeten zijn op het snel bieden van veiligheid, uitvoerbaarheid en tevredenheid van bewoners. BCG legt voor dat er twee mogelijke wegen naar een nieuwe aanpak zijn: ofwel het opzetten van een fundamenteel

284 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.

andere aanpak, ofwel het optimaliseren van de huidige aanpak. Het expertteam versterking werkt aan optimalisatievoorstellen van het bestaande proces, maar het idee van de brainstorm van Boston Consulting Group is om te focussen op het verkennen van radicale opties voor een fundamenteel andere aanpak.[285] Dat laatste heeft ook nadrukkelijk de voorkeur van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, zo blijkt uit interne verslagen van overleggen binnen het ministerie. Van optimalisatie van het bestaande proces verwachten de ambtenaren te weinig winst, zowel in termen van tijd, als geld. Uit het verslag van een intern overleg blijkt dat het voorstel om na te denken over een fundamenteel andere aanpak nog niet op veel enthousiasme van de andere partijen aan de bestuurlijke tafel kan rekenen.[286]

Mijn overtuiging was: als je iets belooft wat precisie, maatwerk en snelheid combineert, dan beloof je iets wat niet kan.

Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hoopt echter dat het draagvlak voor een fundamenteel andere aanpak van de versterking zal toenemen wanneer er een besluit genomen wordt over forse vermindering van de gaswinning. Zoals in paragraaf 8.3.3 reeds is beschreven, wordt daar op het ministerie in februari 2018 al naar toegewerkt. Maar die informatie is op dat moment nog niet bekend bij de andere bestuurlijke partijen aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds. De NAM is wel voorstander van het drastisch wijzigen van de versterkingsaanpak. Uit interne mailcorrespondentie van het ministerie van EZK blijkt dat op 28 februari 2018 een gesprek plaatsvindt tussen het ministerie, de NAM en Boston Consulting Group. Uit de terugkoppeling van dit gesprek blijkt dat de NAM een duidelijke boodschap neerlegt: beëindig de huidige versterkingsoperatie. Volgens de ambtenaren sluiten de argumenten van de NAM goed aan bij de gedachtes die hierover leven op het ministerie, en heeft het gesprek geholpen bij de onderbouwing van de noodzaak van een andere aanpak in de versterking. Het gaat daarbij onder meer om de grote impact die de huidige aanpak heeft op de samenleving, de verwachting dat bij lagere niveaus van gaswinning minder versterking nodig is en de te hoge kosten van de huidige operatie.[287]

Het ministerie stelt, vooruitlopend op nieuwe gesprekken met de bestuurlijke tafel, eind februari al een ‘startnotitie versterken’ op, bedoeld als intern discussiestuk. In dit document wordt de noodzaak voor een fundamentele wijziging van de versterkingsaanpak nader beschreven. In de eerste plaats is vermindering van de gaswinning een reden voor wijzigen van de aanpak. Een tweede reden is de onvrede over de huidige aanpak. Volgens het ministerie leidt optimalisatie van de huidige aanpak niet tot een acceptabele uitkomst. Zelfs met een dergelijke optimalisatie zou nog tien jaar nodig zijn voor de gehele versterkingsoperatie. Men constateert dat er nu wordt versterkt op basis van de NPR uit 2015 en het huidige winningsniveau, en dus op basis van verouderde informatie. De combinatie van verouderde

285 Boston Consulting Group. Presentatie t.b.v. Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds, 19 februari 2018.
286 Ministerie van EZK. Verslag besluitvormend overleg Groningen (interdepartementaal overleg), 20 februari 2018.
287 Ministerie van EZK. Mailbericht. 28 februari 2018 14.26. Onderwerp: Terugkoppeling gesprek NAM en BCG.

kennis, de gemiddeld zeer hoge kosten, '*gestapeld conservatisme'* (bijvoorbeeld ten aanzien van de NPR maar ook door ingenieursbureaus) leidt tot '*overdimensioneren*', en de uitspraak van de Raad van State dat er uitzicht moet komen op afronding van de versterking, die combinatie maakt dat een fundamenteel andere aanpak noodzakelijk is.

De notitie schetst alternatieven. De eerste mogelijkheid is het opknippen van versterken in twee fasen (eerst veiligheid realiseren, en pas in een tweede fase kwaliteitsinvesteringen). Het nadeel hiervan is dat de versterking wordt losgekoppeld van gebiedsontwikkeling. De tweede mogelijkheid is om op een andere manier om te gaan met de 10^{-5} norm. Dat kan bijvoorbeeld door een versterkingsmaatregel waar draagvlak voor is die waarschijnlijk voldoet aan 10^{-5}, te verkiezen boven overgedimensioneerde maatregelen die zéker voldoen aan 10^{-5}. *"Reden om dit te overwegen is dat door dalende gaswinning een flink aantal huizen vanzelf op het 10^{-5} niveau komt en via lokale ruimte direct de mogelijkheid tot koppelkansen ontstaat."* Verdere versnelling kan ook gerealiseerd worden door in plaats van maatregelen altijd kwantitatief door te rekenen, gebruik te maken een van set kwalitatieve maatregelen. Als proces om tot een fundamenteel andere aanpak te komen wordt voorgesteld: 1) zo spoedig mogelijk het winningsniveau van 12 miljard kubieke meter door te rekenen in het *Hazard- and Risk Analysis model* van de NAM, 2) advies te vragen aan een panel van hoogleraren over de gevolgen van lagere winning voor het veiligheidsrisico en de impact op de versterkingsopgave en 3) te bepalen wat dit voor de lopende operatie betekent. De notitie bevat ten slotte een lijst met punten die volgens de NCG de voor- en nadelen zijn van doorgaan met de huidige aanpak. De NCG is overduidelijk voorstander van doorgaan. Hij ziet enkel het tekort aan engineeringscapaciteit als nadeel. Voor doorgaan met de huidige aanpak pleit volgens de NCG onder meer het draagvlak, het feit dat het om *no-regret*-maatregelen gaat, gewekte verwachtingen, de onverminderd grote urgentie, het behouden van de juist opgebouwde capaciteit en kennis, zo blijkt uit de notitie.[288]

Regiobestuurders en NCG willen huidige aanpak voortzetten
In een intern strategisch overleg tussen ambtenaren van het ministerie wordt het starten van de discussie over een andere aanpak met de regio heel gevoelig genoemd. Volgens de ambtenaren van het ministerie is het de verwachting van de regio dat een heel groot deel van de woningvoorraad wordt aangepakt, en is er weinig ruimte om te spreken over een andere aanpak die de opgave kleiner maakt, omdat dat ook zou kunnen betekenen dat er minder ruimte is voor de bestuurders om hun regio sociaal of economisch verder vooruit te helpen. Geopperd wordt om de verminderen van kosten aan versterking die het gevolg van een andere aanpak kunnen zijn, op een andere manier aan de regio ter beschikking te stellen. Kanttekening daarbij is echter dat de aansprakelijkheid van de NAM wordt begrensd door de noodzakelijkheid van maatregelen, en dat er bij de oliemaatschappijen '*beperkte bereidheid'* is om ook bij te dragen aan een regionale toekomstvisie. Dat zou betekenen dat de middelen van de Rijksoverheid moeten komen. De ambtenaren zijn het erover eens dat er een totaalpakket nodig lijkt, bestaande uit een nieuwe aanpak, in combinatie met extra investeringen in de regio. Alleen op die manier zal het lukken om draagvlak voor een nieuwe aanpak te krijgen.[289]

288 Ministerie van EZ. Nota aan minister Wiebes inzage Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds 5 maart 2018, 28 februari 2018.
289 Ministerie van EZ. Verslag strategisch overleg ministerie van Economische Zaken, 27 februari 2018.

Een bijkomend probleem voor het ministerie is echter dat de Nationaal Coördinator Groningen binnenkort van start zal gaan met de inspectie van een nieuwe groep woningen, volgens de oude aanpak. Op 13 februari 2018 heeft de NCG namelijk een conceptaddendum op de meerjarenprogrammabrief ingediend, waar binnenkort over besloten moet worden. Op 27 februari 2018 wordt minister Wiebes hierover geïnformeerd. In het addendum wordt voorgesteld de versterkingsoperatie onverkort voort te zetten. Daarbij gaat het zowel om nieuwe inspecties als de versterking van 5.000 woningen in 2018. In de nota wordt opgemerkt dat deze woningen dan definitief onder de NPR 9998:2017 komen te vallen. Daarmee wordt het 'stuwmeer' aan woningen die wel zijn geïnspecteerd, maar nog wachten op de uitvoering, alleen maar groter. En bovendien, zo schrijven de ambtenaren, gaat de NPR uit 2017 nog uit van een gaswinningsniveau van meer dan twintig miljard kubieke meter. De minister krijgt het advies om vooralsnog alleen de versterkingsambitie voor het tweede kwartaal van 2018 vast te stellen, en de snelheid van de inspecties te '*temporiseren*'.[290]

Dit is ook de lijn die het ministerie van Economische Zaken en Klimaat inbrengt aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds van 5 maart 2018. Uit de voorbereidingsnotitie voor dit overleg aan minister Wiebes blijkt al dat het ministerie *'een forse discussie'* over de versterkingsoperatie verwacht. De minister krijgt het advies aan de bestuurlijke tafel te delen dat hij voornemens is de gaswinning fors terug te schroeven, en in dat verband de noodzaak voor een andere aanpak van de versterking te bepleiten. *"Zelfs als de versterkingsoperatie een perfecte operatie zou zijn met goede uitkomsten, geen onzekerheid en tevredenheid bij alle betrokkenen, ook dan zou het besluit om de gaswinning significant terug te brengen (tot 12 miljard kubieke meter aardgas en eventueel nog verder) op zichzelf al reden zijn om de versterkingsoperatie tegen het licht te houden. Immers, als de oorzaak van de aardbevingen flink wordt teruggebracht, kan het niet anders dan dat op zijn minst nagedacht moet worden op welke manier dat gevolgen heeft voor de benodigde versterking."* De verwachting van de ambtenaren is echter dat zowel de regiobestuurders als de NCG bezwaren zullen hebben tegen het opschorten van de huidige operatie.[291]

Tijdens de bijeenkomst wordt een aantal verschillende opties voor een nieuwe aanpak gepresenteerd, waarvan één, de Groningse Standaard genoemd, het beste voldoet aan de criteria die zijn opgesteld. Het voorstel van het expertteam versterken is dan ook om dat voorstel verder uit te werken, zo blijkt uit de presentatieslides van Boston Consulting Group voor deze bijeenkomst. Deze Groningse Standaard lijkt op de bestaande aanpak, maar gaat bijvoorbeeld meer uit van standaardmaatregelen en van intensievere en eerdere betrokkenheid van bewoners Bovendien kent de Groningse Standaard verschillende voorstellen om de doorlooptijd van het gehele proces te versnellen, bijvoorbeeld door minder doorrekeningen te doen. Omdat uitwerking van de aanpak tijd vergt, is echter ook een besluit nodig over de huidige werkvoorraad. In de presentatie staat dat er inmiddels naast batch 1.467, die in uitvoering is, drie andere batches ('1.588', '1.581' en '3.260' genoemd) zijn waarvan de inspecties inmiddels zijn afgerond.[292] Batch 1.588 is in 2017 geïnspecteerd op basis van de NPR 9998:2015, en ook de engineering daarvan is inmiddels gedaan. Volgens de planning van

290 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Addendum MJP-brief NCG, 27 februari 2018.
291 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzage Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds 5 maart 2018, 28 februari 2018.
292 NAM zegt niet op de hoogte te zijn dat de inspecties van batch 1581 en 3260 in maart 2018 waren afgrond.

de NCG moeten de versterkingsadviezen van deze gebouwen in het eerste kwartaal van 2018 met de bewoners worden gedeeld. Voor batch 1.581 (eveneens geïnspecteerd op basis van de NPR 9998:2015) geldt dat de engineering nog moet plaatsvinden (gepland voor het eerste kwartaal van 2018), en batch 3.260 betreft woningen die zijn geïnspecteerd op basis van de NPR 9998:2017. Hiervan staat de engineering gepland in het tweede halfjaar van 2018.[293]

Uit een interne terugkoppeling op het ministerie van Economische Zaken en Klimaat van de bijeenkomst van de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds van 5 maart 2018, blijkt dat het voorstel van de minister om alleen een besluit te nemen over het eerste kwartaal en de aanpak verder te temporiseren, inderdaad op weinig instemming kan rekenen. Er is dan ook geen besluit genomen. In een ambtelijk overleg constateren ambtenaren dat een bestuurlijk gesprek over een andere aanpak pas echt gevoerd kan worden als ook daadwerkelijk duidelijk wordt dat de gaswinning wordt verminderd en duidelijk is dat de veiligheidsrisico's voor de regio afnemen.[294]

Enkele dagen later, op 8 maart 2018, komt de bestuurlijke stuurgroep van de NCG bijeen. De Nationaal Coördinator Groningen, regionale bestuurders en ambtenaren van het ministerie van EZK bespreken hier het concept-addendum op de meerjarenprogrammabrief van de NCG. Ook hier komt het vraagstuk op tafel hoe de huidige aanpak zich verhoudt tot de voornemens om tot een nieuwe aanpak te komen. Projectdirecteur-generaal Anita Wouters licht hier het standpunt van het ministerie toe en benadrukt dat de minister bezig is met verlaging van de gaswinning. Vervolgens wil hij met de regio in gesprek over wat dat betekent voor de versterking. Het standpunt van het ministerie is dan ook om de inspecties in het tweede kwartaal wel door te laten gaan, maar om dit te doen tegen een '*niet-vastgeklikte*' norm. Dat wil zeggen: niet het versterkingsproces op voorhand al vastleggen op basis van de NPR 9998:2017. De regiobestuurders hebben moeite met de inbreng van het ministerie en wijzen erop dat er meermaals heel heldere afspraken zijn gemaakt over de normering. Ze doelen daarbij op onder meer de vastgestelde meerjarenprogramma's van de NCG en afspraken in het Nationaal Bestuurlijk Overleg. In verband met de helderheid voor bewoners willen bestuurders niet tornen aan het staande beleid. Gedeputeerde Eikenaar wijst erop dat de minister wil voorsorteren op iets wat kan gaan gebeuren, maar dat vaker dergelijke voornemens niet zijn uitgekomen. Hij wil niet uitgaan van verwachtingen, maar van feiten. Bovendien zijn er altijd weer nieuwe inzichten. Daarop wachten, betekent dat je altijd een excuus hebt om verder uit te stellen. Ook andere bestuurders noemen het voornemen van de minister een voorschot op een theoretische discussie. Men ziet nog geen signalen dat het veiliger zou worden bij verlaging van de winning en constateert dat dit de onrust enkel zou vergroten. Ook de NCG zelf wenst vast te houden aan de eerder gemaakte afspraken over de versterking, in de kaders en in de meerjarenprogrammabrief (zie paragraaf 7.4.8 van hoofdstuk 7). NCG Alders stelt graag naar een versnelling en verbeterde aanpak te willen maar pleit ook vooral voor het nakomen van reeds gemaakte afspraken die al met bewoners zijn gecommuniceerd. Burgemeester Hiemstra van de gemeente Appingedam stelt vast dat als de minister onder gemaakte afspraken uit wil,

293 Boston Consulting Group. Presentatie t.b.v. Bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds, 5 maart 2018.
294 Ministerie van EZK. Verslag Besluitvormend Overleg Groningen, 6 maart 2018.

hij dat zelf mag gaan uitleggen en er geen steun is van de regio. De discussie leidt nog niet tot besluitvorming. Deze zal moeten plaatsvinden in een Nationaal Bestuurlijk Overleg in april.[295]

De irritatie bij zowel de regio als de Nationaal Coördinator Groningen is voelbaar in de weken voorafgaand aan de ministerraad waar wordt besloten de gaswinning naar nul te brengen. De regionale bestuurders voelen en merken dat minister Wiebes de versterking fundamenteel anders wil aanpakken en dat hij veronderstelt dat de opgave kleiner wordt. Zo verklaart gedeputeerde Eikenaar in zijn openbare verhoor wel te vermoeden dat er meer speelt dan alleen de discussies waar de regio bij betrokken wordt: *"Er werd al heel erg gemorreld. In die periode werd er heel erg langs elkaar heen gepraat."*[296] Ook projectdirecteur-generaal Wouters van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat constateert dat de onduidelijkheid de discussie over herijken van de versterking bemoeilijkt:

> *Er was niet het vertrouwen dat de gaswinning omlaag zou gaan, of in ieder geval in een behoorlijk tempo omlaag zou gaan. Het stond wel in het regeerakkoord, maar het vertrouwen was er niet. Er was een 'eerst zien, dan geloven'-houding.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

Ook de NAM trapt op de rem en wil versterkingsoperatie opschorten
In februari en maart 2018 is het echter niet alleen het ministerie van Economische Zaken dat terughoudend wil zijn in voortzetting van de huidige versterkingsoperatie. Ook de NAM trapt nadrukkelijk op de rem. Op 1 februari 2018, de dag waarop SodM het ministerie adviseert de gaswinning zo snel mogelijk verder te verlagen naar twaalf miljard kubieke meter, vindt ook een regulier strategisch overleg plaats tussen de NCG, het CVW en de NAM. In dit overleg verleent de NAM, zoals is vastgelegd in de onderlinge samenwerkingsafspraken (zie paragraaf 6.4.3 van hoofdstuk 6) goedkeuring aan de begroting en dus aan verdere uitvoering van batch 1.467. Ten aanzien van batch 1.588 geeft de NAM echter aan *'niet volle kracht vooruit'* te willen, vanwege het advies van SodM om de gaswinning te verlagen. Een besluit over voortzetting van deze batch wordt daarom in dit overleg niet genomen.[297]

In een volgend overleg, op 12 februari 2018 wordt die discussie voortgezet. Hier benadrukt de NAM opnieuw dat zij graag een gesprek wil hebben over de impact van verlaging van de gaswinning op de dreigingskaart (opgesteld door KNMI), voordat nieuwe omvangrijke versterkingsprojecten worden vastgesteld. Dit is volgens de NAM niet om te vertragen, maar om ervoor te zorgen dat '*we*' wel verstandige dingen doen, zo blijkt uit het verslag. De NCG zegt er begrip voor te hebben dat de NAM wil nadenken over de consequenties voor bijvoorbeeld batch 1.588, maar wijst ook op het belang van de voortgang en uitvoering, en

295 NCG. Verslag Bestuurlijke Stuurgroep NCG. 8 maart 2018.
296 Verslag openbaar verhoor van de heer Eikenaar, 26 september 2022.
297 NCG. Verslag Strategisch overleg NAM, CVW en NCG, 1 februari 2018.

het feit dat al bij bewoners is aangekondigd dat het versterkingsadvies met hen besproken zal worden.[298]

In de weken die volgen, blijft deze discussie aanhouden, zonder dat de partijen overeenstemming bereiken. In het strategisch overleg van 12 maart 2018 wordt duidelijk dat de NAM geen besluiten wenst te nemen over zowel de voortzetting van batch 1.588 als batch 1.581, omdat er rekening gehouden moet worden met een komend besluit van de minister over de gaswinning. Dat besluit wordt eind maart verwacht. De NCG is het hiermee oneens en wijst erop dat een besluit eind maart nog geen directe aanpassing van de winning behelst. Een definitief instemmingsbesluit zal pas in oktober 2018 genomen worden. Bovendien is het voor de NCG cruciaal dat er met de bewoners wordt gecommuniceerd. De NAM verzoekt de NCG daar nog drie weken mee te wachten, maar de NCG wil daar niets van weten: "*NCG is niet bereid te wachten. De gemaakte afspraken met bewoners, maar ook tussen NAM en NCG, en het beleid van het meerjarenprogramma wordt hiermee teniet gedaan*." Als de NAM vasthoudt aan haar standpunt dan "*rest NCG niets anders dan dat NCG meldt aan overheden, maatschappelijke organisaties en de betrokken bewoners dat NAM niet bereid is om gemaakte afspraken na te komen*", staat in het verslag. De conclusie die de NAM vervolgens trekt, is dat het 'escalatiemechanisme' dat is opgenomen in de samenwerkingsafspraken in werking moet worden geroepen. Dat betekent: het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, de NAM en de NCG moeten hierover gezamenlijk besluiten. Tot die tijd kan de NCG geen vervolgstappen zetten.[299]

NAM-directeur Gerald Schotman verwoordt het standpunt van de NAM met betrekking tot de versterking in een mail van 16 maart 2018 aan zowel de secretaris-generaal van het ministerie, Maarten Camps, als aan NCG Hans Alders. Hij schrijft dat de NAM en de NCG niet op één lijn zitten als het gaat over het verwerken van nieuwe inzichten over seismische risico's, die het gevolg van verlaging van de gaswinning zijn, in de versterkingsopgave. Hoewel Schotman schrijft te begrijpen dat bewoners al lang in onzekerheid verkeren over de veiligheid van hun woning, stelt hij dat de recente ontwikkelingen moeten worden meegenomen in de besluitvorming over de volgende fase van de versterking. Hij verzoekt daarom, conform de samenwerkingsafspraken, om een overleg met beide partijen binnen twee weken.[300] Dit door de NAM gewenste 'escalatieoverleg' laat echter nog geruime tijd op zich wachten en vindt uiteindelijk pas plaats op 28 mei 2018. Reden hiervoor is dat het ministerie het gasbesluit van 29 maart 2018 wil afwachten en er vervolgens in april en mei geprobeerd wordt tot overeenstemming te komen over de versterking aan de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds.[301]

De consequentie van de opstelling van zowel het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als de NAM, is in de praktijk dat de voortgang van de versterking van de batches 1.588 en 1.581 (de tweede en derde batch) in de wachtstand terecht komt. De vervolgstappen in het proces kan de NCG immers niet zonder goedkeuring in gang zetten. NCG Alders vestigt zijn hoop op

298 NCG. Verslag Strategisch overleg NAM, CVW en NCG, 12 februari 2018.
299 NCG. Verslag Strategisch overleg NAM, CVW en NCG, 12 maart 2018.
300 NAM. Mailbericht, 16 maart 2018 13.50. Onderwerp: Bouwkundig versterken.
301 Ministerie van EZ. Nota aan minister Wiebes inzake escalatiegesprek SG met NAM en NCG, 24 mei 2018.

het Nationaal Bestuurlijk Overleg van 4 april 2018, omdat aan de bewoners van batch 1.588 eerder is toegezegd dat zij in maart/april 2018 hun versterkingsadviezen zouden ontvangen.[302]

8.4.8 Gaswinning gaat naar nul, onomkeerbare stappen versterking opgeschort

Nader onderzoek nodig naar effect dichtdraaien gaskraan op risico's
Het besluit om over te gaan tot verlaging en uiteindelijk zelfs beëindiging van de gaswinning wordt, na een korte maar intensieve periode van voorbereiding, genomen in de ministerraad van 29 maart 2018. In paragraaf 8.3.4 is reeds uitgebreid besproken hoe dat besluit tot stand kwam en welke rol de versterkingsoperatie – en de aanname dat bij minder gaswinning minder huizen versterking nodig zullen hebben – daarbij heeft gespeeld. Het feit dat het besluit om de gaswinning te beëindigen op 29 maart 2018 genomen is, betekent echter niet dat er meteen ook helderheid is over de voortgang van de versterking. In de brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2018 geeft minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat aan dat hij laat onderzoeken wat de effecten zijn van vermindering van de gaswinning op de veiligheidsrisico's, en wat daarvan de betekenis is voor de versterkingsopgave. Hij stelt op basis van die onderzoeken met de regio in gesprek te gaan over het vervolg van de versterking. In de tussentijd gaat de versterking van 'evident onveilige huizen' door, maar *"overige onomkeerbare stappen"* worden opgeschort tot er meer duidelijk is over de veiligheid, zo schrijft de minister.[303]

> *Ik heb in gedachten later vaak dat tweede deel [van de kamerbrief] herschreven, want het was gewoon een heel onduidelijk stuk. Daardoor kreeg je ook dat er grote onhelderheid was over wat nou de directe gevolgen waren voor de versterkingsoperatie.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Een aantal verschillende partijen krijgt naar aanleiding van het zogenoemde '*nulbesluit*' van de minister opdracht om te onderzoeken wat het effect van afbouw van de gaswinning is op de seismische risico's in Groningen en welke gevolgen dit heeft voor de omvang van de versterkingsopgave. Op 20 april 2018 gaat een definitief formeel verzoek uit van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan Staatstoezicht op de Mijnen, het KNMI, NEN, TNO en de Mijnraad. SodM wordt gevraagd inzicht te bieden in het effect van de afnemende gaswinning op de seismische dreiging en om een beoordeling van de manier waarop de NAM de veranderingen verwerkt in het *Hazard and Risk Assessment* (HRA). De minister vraagt het KNMI om een nadere duiding van de te verwachten veranderingen in de geografische spreiding van de seismiciteit, en aan TNO wordt gevraagd te kijken naar het effect van de veranderende seismische dreiging op de omvang van de versterkingsoperatie en de orde van grootte van versterkingsmaatregelen. Aan NEN vraagt de minister om in beeld te brengen wat het effect is van de veranderende seismische dreiging op de Nederlandse Praktijkrichtlijn en de uitkomsten van berekeningen met de NPR. De Mijnraad krijgt van de minister de opdracht om toe te zien op de totstandkoming van deze verschillende adviezen en vervolgens op basis daarvan een

302 NCG. Mailbericht. 23 maart 2018 9.51. Onderwerp: ESCALATIE; NCG. Mailbericht. 24 maart 2018 19.57. Onderwerp: RE: Contact met SG.
303 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 457.

geïntegreerd advies uit te brengen aan de minister over de gevolgen van de afbouw van de gaswinning op de veiligheidsrisico's en de versterkingsopgave. Dit advies van de Mijnraad moet uiterlijk op 1 juli 2018 gereed zijn.[304]

Tekstkader 8.8 Taak en rol van de Mijnraad

De Mijnraad bestaat al sinds 1902 en is opgericht om de minister te adviseren over het Mijnwezen. In de jaren van 1902 tot 1966, toen de Nederlandse energievoorziening vooral was gebaseerd op steenkool, gewonnen in de mijnen in Limburg, was het de taak van de Mijnraad toezicht te houden op de directie van de Staatsmijnen en in algemene zin (en uit eigen beweging) te adviseren over mijnbouw. Als na de vondst van gas in het Groningenveld in 1959 Nederland in rap tempo overschakelt op aardgas en tussen 1966 en 1974 de kolenmijnen worden gesloten, verandert ook de rol van de Mijnraad. Het wordt dan de taak van de Mijnraad de minister van Economische Zaken te adviseren bij het toewijzen van concessies voor de opsporing en winning voor olie en gas aan belangstellende partijen. Daarnaast kan de Mijnraad ook nog in algemene zin adviseren over Mijnbouw, maar niet meer uit eigen beweging (zoals tot 1997 wel het geval is), maar enkel op verzoek van de minister of in specifieke gevallen. De Mijnraad heeft dus ten aanzien van de exploitatie van het Groningenveld in deze periode geen actieve rol.

Vanaf 2017 verandert dit, als de wettelijke taak van de Mijnraad wordt uitgebreid met advisering over de winningsplannen. De samenstelling van de Mijnraad wordt hier dan ook op aangepast en de vergaderfrequentie gaat omhoog van enkele malen per jaar naar maandelijks. De advisering van de Mijnraad over winningsplannen vindt plaats nadat andere adviseurs hun adviezen hebben uitgebracht (SodM, EBN, TNO, Tcbb, decentrale overheden), zodat de Mijnraad die adviezen ook in zijn advies kan betrekken. Vooruitlopend op de wetswijziging brengt de Mijnraad in 2016 voor het eerst, op verzoek van de minister, een advies uit over het winningsplan voor het Groningenveld. Ook in 2018 geeft de Mijnraad advies voor het instemmingsbesluit van de minister over het winningsplan van het Groningenveld. In 2018 is er tevens het advies van de Mijnraad over de versterkingsoperatie (zie paragraaf 8.4.10) en komen er adviezen over het opslagplan van de gasopslag in Norg in 2017 en 2019. Daarnaast geeft de Mijnraad in 2019 en 2020 adviezen over de operationele strategie, en in 2020 over de keuze van productielocaties en de minimumflow (als onderdeel van de operationele strategie).[305]

304 Ministerie van EZK. Brief van minister Wiebes aan SodM, KNMI, NEN en Mijnraad inzake adviesvragen rond veiligheidsrisico's en versterkingsopgave Groningen, 20 april 2018.

305 Mijnraad. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de organisatiestructuur, de rol, taken en verantwoordelijkheden van de Mijnraad ten aanzien van het aardgasdossier en de veranderingen daarvan in de tijd, 9 april 2021.

In mei 2018 komt de minister nog met een aanvullende adviesvraag aan een panel van hoogleraren over het risicobeleid en de bestaande uiteenlopende interpretaties van de veiligheidsnorm (zie themahoofdstuk VIII Achtergrondinformatie schade en versterking).[306] Ook dit advies wordt onderdeel van het geïntegreerde advies van de Mijnraad. Naar aanleiding van een aangenomen motie van het lid Mulder (CDA) in het Tweede Kamerdebat van 7 juni 2018, vraagt de minister de Mijnraad aanvullend ook in te gaan op de bevindingen van de onderzoeken in relatie tot specifiek de versterking van de batches 1.588 en 1.581.[307] Eind juni 2018 verschijnen de definitieve adviezen van de verschillende kennisorganisaties, op basis waarvan de Mijnraad tot één overkoepelend advies aan de minister kan komen.

Vreugde over gasbesluit slaat snel om in onzekerheid over versterking
Hoewel het besluit de gaswinning op termijn te beëindigen met veel blijdschap wordt ontvangen in Groningen door zowel inwoners als regionale bestuurders, is de blijdschap van korte duur.

> *De euforie duurde één dag.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Wat minister Wiebes precies bedoelt met de ‘*onomkeerbare stappen’* in zijn brief aan de Tweede Kamer van 29 maart 2019, is voor velen niet meteen duidelijk. Het ministerie van EZK denkt bij ‘onomkeerbaar’ bij wijze van spreken aan situaties waarin de steigers al tegen de gevel staan of woningen die zelfs al (gedeeltelijk) gesloopt zijn, zo blijkt uit de verhoren. Buiten die situaties wil men zowel de bouw- als inspectie- en engineeringscapaciteit beschikbaar houden, voor werkzaamheden bij de meest onveilige huizen op grond van de (nog te verkrijgen) nieuwe inzichten.[308] Dat bij die woningen, waar de versterking al gestart is, het werk doorgaat, daarover is iedereen het eens. Maar over wat het moet betekenen voor de woningen in met name batch 1.588, daarover lopen de opvattingen uiteen. De NCG en regiobestuurders blijven van mening dat de bewoners van de groep van 1.588 al zo lang in het versterkingsproces zitten en op hun versterkingsadvies wachten, dat je hen niet nog langer in onzekerheid kunt laten zitten.[309] Het ministerie en de NAM daarentegen willen juist voor deze groep afwachten wat de nieuwe inzichten over de risico’s zijn. De gedachte van de minister is daarbij ook dat nu vaststellen en versturen van versterkingsadvieze voor deze batch alleen maar betekent dat deze groep woningen achteraan aansluit in de file van te versterken woningen.[310]

Het is precies dit verschil van inzicht dat in de weken na het besluit van de ministerraad de discussies domineert tussen het ministerie, de NAM, regionale bestuurders en de NCG. Slechts enkele dagen na het besluit van 29 maart, op 4 april 2018, komen de regionale bestuurders,

306 Dit panel van hoogleraren bestaat uit prof. dr. Eric Cator (Applied stochastics, Radboud Universiteit Nijmegen), prof. dr. Ira Helsloot (Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen) en prof. dr. ir. Jan Rots (Structural mechanics, Technische Universiteit Delft).
307 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 491.
308 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022; Verslag openbaar verhoor van mevrouw Wouters, 26 september 2022.
309 Verslag openbaar verhoor van de heer Paas, 7 oktober 2022; Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.
310 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.

de Nationaal Coördinator Groningen en de minister van Economische Zaken en Klimaat bijeen in het Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO) om te spreken over het addendum van de NCG op diens meerjarenprogrammabrief uit december 2017. Het addendum stelt voor om de versterkingsoperatie conform planning voort te zetten. Die bijeenkomst van het Nationaal Bestuurlijk Overleg is een belangrijk moment voor het ministerie van Economische Zaken, zo blijkt uit het verslag van een interdepartementaal ambtelijk overleg (het Besluitvormend Overleg Groningen, waar ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Financiën, Algemene Zaken en Binnenlandse Zaken aan deelnemen). In dit onderlinge overleg van ambtenaren van de betrokken ministeries wordt teruggekoppeld dat er in de ministerraad zorgen leven of het terugbrengen van de versterkingsopgave wel haalbaar is, en wat de rol van de NCG daarbij is. Projectdirecteur-generaal Anita Wouters geeft hierop aan dat de commissaris van de Koning René Paas zijn steun heeft uitgesproken voor de door het kabinet ingezette lijn en dat het ministerie hoopt met zijn steun de rest van de regio mee te krijgen. Het blijft echter onzeker of dit gaat lukken. De inzet van het ministerie is om het gesprek op de inhoud te voeren en een conflict met de regio te vermijden. In het overleg wordt tevens opgemerkt dat het *'vastklikken'* van de volgende batches aan een NPR-versie niet kan zonder voorafgaande goedkeuring van het kabinet.[311]

Ook in de voorbereidende notitie voor minister Wiebes ten behoeve van het Nationaal Bestuurlijk Overleg wordt benadrukt dat *"het kabinet geen onomkeerbare stappen kan nemen en zodoende niet kan instemmen met een dergelijk [door de NCG voorgelegde, red.] addendum".* De minister wordt erop gewezen dat wanneer er in het overleg geen overeenstemming wordt bereikt over aanpassing van het addendum en de andere bestuurders wél instemmen met het addendum, er een politiek risico ontstaat. Consensus over het vervolg van de versterking wordt wenselijk genoemd.[312] Uit de annotatie die de minister enkele dagen later ontvangt, blijkt echter dat regiobestuurders in hun schriftelijke reacties op het addendum al hebben aangegeven vast te willen houden aan voortzetting van de versterking – al hopen de ambtenaren nog dat het besluit de gaswinning te beëindigen tot andere standpunten zal leiden. De minister wordt meegegeven dat *"onverkorte versterking van [batch, red.] 1.588 geen zinvolle investering is: de huizen zijn berekend aan de hand van de NPR: 2015 met risicokaarten die uitgaan van een veel hogere en langdurige gaswinning, en grote onzekerheden die inmiddels fors verkleind zijn".* Ook wil het ministerie dat bij gebouwen die nog geïnspecteerd gaan worden, geen onomkeerbare stappen worden gezet. Daarmee wordt vooral bedoeld: niet vastklikken op de NPR 9998:2017.[313]

In het Nationaal Bestuurlijk Overleg blijkt vervolgens dat nog geen besluit genomen kan worden over het addendum van de NCG. Wel wordt afgesproken dat een inventarisatie wordt gemaakt van lopende projecten, wat absoluut door moet gaan en wat '*on hold*' gezet kan worden. Ook de bestuurlijke stuurgroep en de maatschappelijke stuurgroep van de NCG, en de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds worden daarbij betrokken. De NAM levert een lijst aan van ongeveer 200 woningen die op basis van het HRA-model het meest kwetsbaar worden

311 Ministerie van EZK. Verslag van het Besluitvormend Overleg Groningen, 4 april 2018.
312 Ministerie van EZK. Nota aan de minister van Economische Zaken en Klimaat Wiebes inzake voorbereiding NBO, 28 maart 2018.
313 Ministerie van EZK. Geannoteerde agenda voor minister Wiebes ten behoeve van NBO, 4 april 2018.

geacht. Er zitten wel wat inconsistenties in die lijst, zo wordt gesteld, die de NCG zal nalopen.[314] Op 12 april 2018 laat NCG Alders per mail aan minister Wiebes weten dat de stuurgroepen stellen dat het besluit van 29 maart 2018 nog niets verandert aan de veiligheidsbeleving op dit moment. Zij hechten veel waarde aan de voortgang van batch 1.588, maar hebben er begrip voor dat de uitkomsten van batch 1.581 worden gespiegeld aan de technische adviezen. Voor de eerste twee batches (1.467 en 1.588) zien de stuurgroepen géén reden om deze op te schorten.[315]

Ditzelfde standpunt brengt de NCG een dag later, op 13 april 2018, ook formeel over in een advies ten behoeve van het Nationaal Bestuurlijk Overleg (NBO) van 19 april 2018. Daarin gaat hij in op de lijn van het kabinet, namelijk dat, in afwachting van nieuwe analyses over de risico's, de versterking van evident onveilige huizen door moet gaat en '*overige onomkeerbare*' stappen worden opgeschort tot meer duidelijk is over de veiligheid. In de brief aan het NBO herhaalt de NCG het bovengenoemde standpunt, dat breed wordt gedeeld door de lokale stuurgroepen, dat er met het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 nog niets verandert aan het veiligheidsniveau of de veiligheidsbeleving op dit moment. Volgens de NCG moet niet alleen gekeken worden naar onomkeerbare besluiten in juridische zin, maar moet onomkeerbaarheid in bredere context worden bezien. Daarbij gaat het ook om afspraken die reeds gemaakt zijn in eerdere meerjarenprogramma's en de verwachtingen die gewekt zijn bij bewoners. Het Rijk zou zich een onbetrouwbare partner tonen door daar nu van af te stappen. Dat zou niet bijdragen aan het herstel van vertrouwen, merkt Alders op. De brief bevat tevens een uitgebreide lijst met beslispunten, die onder meer bestaat uit het voorstel dat lopende projecten uit batch 1.588 worden voortgezet en dat voor batch 1.581 geldt dat de versterkingsadviezen rond de zomer van 2018 beschikbaar komen, die dan worden getoetst aan de nieuwe inzichten uit onderzoek. Ook wordt voorgesteld om het inspectieprogramma voor het tweede kwartaal van 2018 voort te zetten, en vanaf het derde kwartaal van 2018 daarvoor een norm te gebruiken waarin de nieuwste inzichten zijn verwerkt.[316]

Rijk en regio bereiken geen overeenstemming: minister schort eenzijdig meerjaren-programma NCG op

Uit het advies van de NCG van 13 april 2018 blijkt dat de standpunten van de verschillende bestuurlijke partijen niet substantieel gewijzigd zijn in de weken na het Nationaal Bestuurlijk Overleg van 4 april. Dat blijkt ook uit een ambtelijke nota aan minister Wiebes van 22 april 2018, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat er geen overeenstemming bereikt wordt met de regio over de manier waarop de versterkingsoperatie moet worden voortgezet.[317] Kort na het bestuurlijke overleg van 24 april 2018 stuurt minister Wiebes een brief naar de Tweede Kamer waarin hij ingaat op de het overleg met de regio. Wiebes stelt dat Rijk en regio het erover eens zijn dat de versterkingsopgave publiek ingericht moet worden, maar door de NAM betaald moet worden. Ook vinden er gesprekken plaats over het toekomstperspectief voor de regio, inclusief een gezamenlijke, meerjarige aanpak met bijhorende investeringen (zie paragraaf 8.5.2) Over de lopende versterkingsoperatie merkt de minister op dat daarover nog

314 Ministerie van EZK. Besluiten en acties Bestuurlijke tafel 4 april 2018.
315 NCG. Mailbericht, 12 april 2018 22:55. Onderwerp: stand van zaken.
316 NCG. Voorstel NCG aan het Nationaal Bestuurlijk Overleg, 13 april 2018.
317 Ministerie van EZK. Nota de minister Wiebes inzake voorbereiding Bestuurlijke tafel Groningen 23 april 2018, 22 april 2018.

volop gesprekken plaatsvinden. Men is het erover eens dat de versterking wordt voortgezet bij huizen waarbij de uitvoering al is gestart of waarbij bewoners het versterkingsadvies al hebben ontvangen. Voor bewoners die nog geen versterkingsadvies hebben ontvangen, maar in veel gevallen al wel zijn geïnformeerd over de staat van hun woning, noemt de minister de situatie '*ingewikkeld*'. De informatie die zij ontvangen hebben, is volgens de minister inmiddels mogelijk achterhaald. Hoe met deze groep wordt omgegaan, is nog onderwerp van gesprek tussen Rijk en regio, stelt de minister. Wel geeft hij aan de bewoners die het betreft, de komende dagen een brief zullen ontvangen van de NCG over hun individuele situatie.[318]

Ook in de gesprekken tussen de NAM en de NCG speelt de onenigheid over voortzetting van de versterking in de weken na het gaswinningsbesluit een belangrijke rol. Er worden onderlinge verwijten geuit. Beide partijen verwijten elkaar dat zij zich niet aan eerder gemaakte afspraken houden. Zowel de NAM als de NCG melden zich hierop bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om hun beklag te doen over de opstelling van de ander.[319] En ook in het strategisch overleg tussen de NAM, het CVW en de NCG van 26 april 2018 blijken de NCG en de NAM heel andere opvattingen te hebben over welke acties nu wel of niet in gang gezet mogen worden. Zo heeft de NCG op basis van het eerdere bestuurlijke overleg de conclusie getrokken dat de inspecties van batch 1.581 wel doorgaan, terwijl de NAM beweert dat het ministerie heeft teruggekoppeld dat alles wordt heroverwogen, wat ook het stopzetten van het inspectie- en engineeringsprogramma behelst.[320]

Minister schort uitvoering versterkingsoperatie gedeeltelijk op
In mei 2018 gaan de gesprekken tussen Rijk en regio verder, maar ook die gesprekken leiden niet tot een wezenlijk andere opstelling van de betrokkenen. Een bijkomend '*probleem*' is vervolgens dat bij de NCG steeds meer Wob-verzoeken binnenkomen van bewoners uit batch 1.588, die hun versterkingsadvies opvragen. Daarnaast laten de burgemeesters van vijf gemeenten (Loppersum, Appingedam, Delfzijl, Eemsmond en Ten Boer) in een persverklaring weten dat zij vinden dat de versterking van die betreffende batch onverkort door moet gaan. De verhoudingen komen zodoende steeds verder op scherp te staan, zo blijkt uit een notitie van 15 mei 2018 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat ten behoeve van de ministerraad. In de notitie wordt aangekondigd dat de minister voornemens is in de komende week te communiceren dat het Rijk niet kan instemmen met onverkorte voortzetting van de versterking en daarom de uitvoering van het eerder door het kabinet vastgestelde Meerjarenprogramma van de NCG zal opschorten.[321]

Dat is dan ook precies wat er vervolgens gebeurt. Op 22 mei 2018 blijkt dat de gesprekken tussen Rijk, regio en de NCG vastlopen. Na afloop van het bestuurlijke overleg stuurt minister Wiebes een brief aan regionale bestuurders waarin hij uiteenzet waarom, volgens het kabinet, herbezinning van de versterkingsoperatie noodzakelijk is. De minister schrijft dat hij zodra het advies van de Mijnraad beschikbaar is, samen met bestuurders wil komen tot een verbeterde, op veiligheid gerichte aanpak van de versterking. Dat advies verwacht de minister

318 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 466.
319 Mailwisseling tussen NAM en NCG, 17 april 2018. Onderwerp: Re: Bouwkundig versterken; Mailwisseling NAM en ministerie van EZK, 19 april 2018. Onderwerp: FW: Bouwkundig versterken batch-1588.
320 NCG. Verslag Strategisch Overleg NAM, CVW en NCG. 26 april 2018.
321 Ministerie van EZK. Notitie inzake stand van zaken gesprekken regiobestuurders Groningen ten behoeve van ministerraad, 14 mei 2018.

voor de zomer. Hij stelt dat de versterkingsoperatie in de tussentijd niet wordt stopgezet, maar dat er alleen in de tussenliggende periode geen nieuwe versterkingsadviezen worden uitgebracht. Daaraan gerelateerde stappen in de versterkingsoperatie op basis van het Meerjarenprogramma worden tot die tijd '*kortstondig*' opgeschort – een besluit waar de regio het niet mee eens is.[322] Een afschrift van deze brief aan de regionale bestuurders wordt op dezelfde avond (22 mei 2018) eveneens, voorzien van een kort bericht van de minister, gedeeld met de Tweede Kamer.[323]

Regionale bestuurders en belangengroepen nemen afstand van opschortingsbeslissing
De onvrede van regiobestuurders over het besluit van minister Wiebes komt onder meer tot uiting in een brief, van 25 mei 2018, van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen aan de Provinciale Staten. In deze brief wordt geschreven dat gemeenten, de provincie, de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad, oftewel de gehele regionale vertegenwoordiging aan de bestuurlijke tafel, unaniem besloten hebben afstand te nemen van het besluit van de minister van Economische Zaken en Klimaat. Met het besluit van de minister worden de spelregels van de samenwerking tussen Rijk, regio en de NCG niet nagekomen. Het besluit van de minister brengt volgens de partijen de veiligheid van de inwoners in gevaar en schaadt het broze vertrouwen. De partijen noemen het verloop van de gebeurtenissen zeer teleurstellend, en tevens reden om de gesprekken met de minister aan de bestuurlijk tafel Groningen Bovengronds op te schorten. Wel willen de partijen een Nationaal Bestuurlijk Overleg met de minister over zijn besluit de versterkingsaanpak van de batches 1588 en 1581 op te schorten. Het NBO noemt men het daarvoor geëigende bestuurlijk overleg.[324]

Het besluit om de versterkingsoperatie gedeeltelijk stop te zetten en het Meerjarenprogramma van de NCG kortstondig op te schorten, wordt naderhand vaak aangeduid als het indrukken van de 'pauzeknop' door minister Wiebes. Al hebben verschillende partijen, net als bij de term 'onomkeerbare stappen', soms wat verschillende beelden bij wat 'de pauzeknop' precies betekent en wanneer die knop werd 'ingedrukt'. Het formele besluit valt pas op 22 mei 2018. Maar in de twee maanden daarvoor ligt de versterking van de betreffende batch 1.588 feitelijk ook al stil, omdat er over voortzetting nog geen besluit is genomen.

Over de consequenties van de pauzeknop wordt door velen hard geoordeeld. Gedeputeerde Eikenaar spreekt in zijn openbaar verhoor over '*dramatische gevolgen*', omdat de hele versterkingsoperatie, voor zover die liep, piepend en krakend tot stilstand werd gebracht.[325] Ook Susan Top, secretaris van het Groninger Gasberaad, constateert dat juist op het moment dat de versterking net een beetje op gang leek te komen, "*de hele zaak het zand werd ingereden*".[326] Jan Emmo Hut, directeur Versterken bij het Centrum Veilig Wonen, deelt dat standpunt en wijst er bovendien op dat het pauzeren van de versterking impact heeft gehad op de capaciteit die de organisatie beschikbaar had voor de engineering. Hij wijst erop dat marktpartijen, die ook prima elders aan de slag kunnen, hun focus verleggen naar andere

322 Ministerie van EZK. Brief van minister Wiebes aan regionale bestuurders inzake voortgang versterkingsoperatie Groningen, 22 mei 2018.
323 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 468.
324 Provincie Groningen. Brief van de Gedeputeerde Staten van Groningen aan de Provinciale Staten inzake vastlopen gesprekken Bestuurlijke tafel, 25 mei 2018.
325 Verslag openbaar verhoor van de heer Eikenaar, 26 september 2022.
326 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.

werkzaamheden. De vertraging die het gevolg is van de pauzeknop, werkt volgens Hut langer door dan de pauze zelf: *"Je moet opnieuw weer opstarten, met al wat daarbij komt en al wat daarbij hoort, dus dat heeft tot forse vertraging geleid"*.[327]

Minister Wiebes, daarentegen, stelt in zijn openbare verhoor dat ten onrechte het beeld is ontstaan dat hij de gehele versterking zou hebben stopgezet. Hij betrekt de pauzeknop enkel op de batch 1.588, die zonder zijn ingrijpen '*gewoon achteraan zou sluiten in de file*'. Hij stelt dat het begrip 'de pauzeknop' een eigen leven is gaan leiden. In de praktijk blijken de consequenties echter groter dan voorzien, met meer stilstand, het terugtrekken van capaciteit door marktpartijen, meer en langer voortdurende onzekerheid en stagnatie. Een nieuw plan van aanpak voor de versterking komt immers pas vele maanden later tot stand.

8.4.9 Het vertrek van Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders

Voor Nationaal Coördinator Groningen Hans Alders is het besluit van de minister om eenzijdig het Meerjarenprogramma op te schorten, een klap in het gezicht. Het betekent immers dat hij de beloftes die hij, mede namens het Rijk, in tal van zaaltjes en bij mensen aan de keukentafel heeft gedaan, niet kan nakomen. Dat blijkt ook duidelijk op 28 mei 2018, als het eerder door de NAM aangevraagde 'escalatieoverleg' plaatsvindt tussen NAM-directeur Schotman, NCG Alders en secretaris-generaal van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat Camps. In dit overleg wordt de NCG gevraagd medewerking te verlenen aan het kabinetsstandpunt dat minister Wiebes in de brief van 22 mei heeft verwoord. Daarbij hoort ook het opschorten van de engineering van batch 1.581. De engineeringscapaciteit die daarbij vrijkomt, moet worden ingezet voor inspectie van de meest kwetsbare gebouwen, waarvoor de NAM een inventarisatie maakt op grond van het HRA: de 'HRA-lijst'. Die inspecties moeten plaatsvinden zonder dat op voorhand wordt vastgeklikt op 'enige norm'. Reeds afgeronde versterkingsadviezen mogen op verzoek wel aan bewoners worden verstrekt, maar dan vergezeld van een begeleidende brief waarin wordt uitgelegd waarom het betreffende versterkingsadvies inmiddels achterhaald is.[328]

> *Hier was voor mij volstrekt duidelijk: dit is afgelopen.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Alders, 28 september 2022*

Voor Hans Alders is na dit gesprek duidelijk dat hij persoonlijk als NCG niet verder kan. Niet omdat de minister een andere keus maakt – dat is zijn goed recht, zo verklaart Alders in zijn openbaar verhoor– maar omdat hij het '*onuitlegbaar*' en '*onoverbrugbaar*' vindt richting de inwoners.[329] Op 30 mei 2018 stuurt Alders daarom zijn ontslagbrief naar minister Wiebes. In deze brief, van maar liefst zeven kantjes, constateert Alders dat de minister kennelijk steeds minder vertrouwen heeft in de adviezen van de NCG, en feiten veelal laat controleren door anderen, waaronder de NAM (die geacht wordt op afstand te staan). *"Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat in een aantal gevallen met dedain over de NCG wordt gesproken en dat de*

327 Verslag openbaar verhoor van de heer Hut, 12 september 2022.
328 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 472.
329 Verslag openbaar verhoor de heer Alders, 28 september 2022.

NCG wordt neergezet als belichaming van de huidige 'vermaledijde' versterkingsaanpak, waarbij vergeten wordt dat die aanpak het resultaat is [...] van de onverkorte keuze om binnen de grenzen van de private aansprakelijkheid tot uitvoering te komen". Het opschorten van de engineering van batch 1.581 doet volgens Alders "*geweld aan alles wat er gesteld is over de samenwerking"* en hij noemt het onmogelijk te werken in een situatie waarin het vertrouwen ontbreekt. Dat Alders door het besluit van minister Wiebes nu eerder gemaakte afspraken niet kan nakomen, betekent dat hij het vertrouwen van de bewoners onmogelijk kan herstellen en dat zijn eigen integriteit in het geding komt, zo stelt hij. *"Op tal van momenten heb ik door de zure appel heen gebeten, omdat ik meende resultaten te kunnen boeken voor de bewoners en kon staan voor de medewerkers van de NCG. Tot mijn spijt heb ik dat geloof verloren".*[330]

> *Ik vond het jammer voor de burgers van Groningen dat hij [Alders] opstapte, maar ik begreep volledig dat hij opstapte.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022.*

De verschuivende rol van de Nationaal Coördinator Groningen
Het bericht van Alders' vertrek komt hard aan, maar komt desalniettemin voor velen niet geheel onverwacht. Groningse bestuurders én inwoners reageren vooral begripvol.

> *Er ging iets aan vooraf dat de heer Alders wegging, namelijk een zogeheten escalatieoverleg bij het ministerie van EZ. Daarin waren allemaal punten afgesproken, of opgelegd eigenlijk, waarvan zonneklaar was dat niet alleen de heer Alders daar niet mee uit de voeten kon, maar ook de regio niet. Dat waren stuk voor stuk oorlogsverklaringen aan de regio. Dat dat een aanleiding was voor de heer Alders om te zeggen "en nu stop ik ermee" dat vond ik wel te begrijpen.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

De maatschappelijke organisaties laten ook blijken dat zij ontstemd zijn over het besluit van minister Wiebes. De voorzitter van de maatschappelijke stuurgroep van de NCG Jan Kamminga, de voorzitters van de Groninger Bodem Beweging Jelle van der Knoop en de voorzitter van het Groninger Gasberaad Jan Wigboldus stellen in een openbare brief op 31 mei 2018 dat het opstappen van Hans Alders de angst, woede en onzekerheid heeft vergroot en het vertrouwen in de minister verder heeft doen afnemen. De voorzitters noemen het 'verbijsterend' dat de minister de NAM, die juist op afstand gezet zou worden, heeft gevraagd vast te stellen welke gebouwen kwetsbaar zijn. Zij constateren dat de minister de positie van de NCG heeft ondermijnd en de positie van de regio heeft geminimaliseerd, door Alders onder meer te verbieden nog met de bestuurlijke en maatschappelijke stuurgroepen over de versterking te

330 NCG. Brief NCG Alders aan minister Wiebes inzake vertrek NCG, 30 mei 2018.

praten. Voor de maatschappelijke organisaties is hiermee de maat vol. "*De overheid moet zich simpelweg houden aan afspraken gemaakt met haar burgers*". De voorzitters stellen de minister een ultimatum: uiterlijk 1 juli moet er volstrekte duidelijkheid zijn voor bewoners over het vervolg van de versterking, en de maatschappelijke stuurgroep eist betrokkenheid en inspraak bij de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de rol van de NCG in de toekomst.[331]

Vertrek Alders hing al langer 'in de lucht'
Bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat lijkt men niet geheel verrast te zijn door het vertrek van Alders. Meerdere getuigen verklaren in hun openbare verhoor aan de enquêtecommissie dat met het voornemen de versterkingsoperatie geheel publiekrechtelijk te organiseren, ook het karakter van de NCG mogelijk zou veranderen. De NCG had tot dan toe de regierol, maar zou bij een publiekrechtelijke organisatie verantwoordelijk worden voor de uitvoering.

> *Tegelijkertijd, en dat is dan de andere kant, was ik er ook groot voorstander van dat we het anders gingen doen. Dat zou dus een andere invulling van die rol van Nationaal Coördinator vragen. Ik wilde toe naar een uitvoeringsorganisatie. Ik begreep ook dat dat niet iets was waar hij zich goed bij zou voelen, dat dat niet bij hem zou passen.*
>
> *Openbaar verhoor Maarten Camps, 28 september 2022.*

Ook Alders zelf is zich bewust van zijn veranderende positie die onder minister Wiebes is ingezet. Alders heeft moeite met deze nieuwe adviesrol waarbij hij niet meer zelfstandig besluiten kan nemen. Camps: *"Op een gegeven moment voelde iedereen het ongemak. De adviesrol … Alders heeft ook benoemd dat hij daar moeite mee had. In gesprekken tussen de cvdK [commissaris van de Koning, red.] en de minister is dat ongemak ook besproken. Dat zat er aan alle kanten, dat was gewoon voelbaar"*.[332] Alders benoemt dat eind 2017 in een notitie aan minister Wiebes. In zijn openbaar verhoor gaat hij hierop in. Hij geeft aan dat hij de minister heeft voorgehouden: *"Als je nu denkt dat je het anders moet organiseren, is dat je goed recht. Maar weet één ding: als ze mij destijds hadden gebeld met de mededeling dat ze een directeur van een opdrachtgevend bedrijf nodig hadden, dan had ik, in alle eerlijkheid, gezegd dat anderen daar beter in zouden zijn. […] Als dat de bedoeling is, dan ben ik niet de juiste persoon"*.[333]

Overigens zit het ongemak over de rol van de NCG niet enkel aan de kant van het ministerie. Ook bij de bestuurders in de regio speelt er onvrede. Ook zij koersen aan op een andere rol voor de NCG. Volgens een interne nota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties willen de regiobestuurders dat: *"de lokale uitvoeringsplannen voor versterking in combinatie met integrale dorpsvernieuwing worden goedgekeurd door gemeenteraden in plaats van de NCG. De regio koerst daarmee op een andere rol van de NCG:*

331 Brief maatschappelijke stuurgroep inzake ultimatum Overschild. 31 mei 2018.
332 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
333 Verslag openbaar verhoor van de heer Alders, 28 september 2022.

van regisseur bij versterking naar verantwoordelijke voor uitvoering".[334] Wouters hierover: *"Ja, de bestuurders wilden zelf besluiten nemen. Paas heeft op een gegeven moment gezegd dat hij de NCG een autonome bureaucratie vond. Ik heb dat onthouden omdat ik het een beschrijving vond die wel paste bij wat er ook beoogd was indertijd, maar niet meer paste bij het proces zoals het liep en de wenselijkheid aan twee bestuurlijke kanten om met elkaar tot besluitvorming te komen"*.[335]

Bij de schadeafhandeling is de rol van NCG Alders sinds de start van de nieuwe overlegstructuur tussen regio en Rijk, de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds, al teruggebracht tot adviseren. In de brief aan de Kamer van 31 januari 2018, waarin minister Wiebes bekendmaakt dat er een nieuw schadeprotocol overeengekomen is, wordt de NCG enkel nog genoemd als de minister aankondigt dat de NCG niet langer verantwoordelijk is voor de afhandeling van complexe schades.[336]

Verslechterende verhoudingen tussen Alders en ministerie van EZK en NAM
De verhoudingen tussen Alders en de ambtenaren van het ministerie van EZK, en tussen Alders en de NAM, lijken in de loop van de tijd te verslechteren. Alders spreekt herhaaldelijk zijn ongenoegen uit, en ook de ambtenaren van EZK en medewerkers van de NAM laten merken dat zij vinden dat Alders te eigenzinnig opereert. Het ongenoegen bij het ministerie blijkt onder meer uit een interne terugkoppeling van Alders van zijn gesprek met secretaris-generaal Camps op 24 maart 2018. Alders krijgt via hem te horen dat er ook in de ministerraad opmerkingen zijn gemaakt: "*Loopt de NCG niet te hard. De NCG dendert door en straks is onze discussie mosterd na de maaltijd. Onze besluitvorming over de winning kan tot gevolg hebben dat we met minder vergaande versterking kunnen volstaan. Die ruimte bepleiten andere ministers en zij richten zich meer en meer tegen de aanpak van de NCG. Die aanpak leidt er toe dat er zeer kostbare investeringen zouden worden gedaan, die straks niet nodig zouden kunnen zijn*". Alders eindigt met: "*Ik heb hem gezegd dat ik dit even op mij laat inwerken*"[337]

Uit appverkeer tussen secretaris-generaal Camps en projectdirecteur-generaal Groningen Bovengronds Wouters[338] blijkt dat er aan de kant van EZK grote onvrede is over Alders, en al langer wordt gezinspeeld op zijn vertrek. Wouters appt bijvoorbeeld op 26 april 2018: "*Maar heb wel [de] vraag of je volgende week even tijd hebt om mijn enorme onrust over de NCG te delen*" en op 3 mei 2018: "*Goed sjagrijnig gesprek met Hans [Alders, red.], ik verhinder dat hij zijn werk kan doen…*". Vanaf 22 mei komt de opvolging van Alders al ter sprake. Camps [22 mei] "*Ik sprak nog burgemeester van Groningen vanavond, die ongerust was maar ook hoopte dat Paas de regie zou nemen tov de burgemeesters… Hij had nog een suggestie voor een evt opvolger van Hans A [Alders, red.]"*. Na het vertrek van Alders gaat het gesprek verder over een mogelijke opvolger van Alders en of er een interim-manager aangesteld moet worden. Camps verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: *"Eigenlijk vanuit een risicobenadering, stel nu dat de heer Alders zijn functie neerlegt, vanuit dat ongenoegen dat hij in een uitvoerende rol komt en daar geen zin in heeft, wat doen we dan, hebben we dan een plan B, hebben we dan iemand*

334 Ministerie van BZK. Nota aan minister Ollongren inzake overleg Nationaal Coordinator Hans Alders op 6 februari 2018, 5 december 2017.
335 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Wouters, 26 september 2022.
336 Kamerstuk II 2017/18 33529 nr. 423.
337 NCG. Mailbericht 24 maart 2018, 18.23 uur. Onderwerp; Contact met SG.
338 Ministerie van EZK. Chatberichten secretaris-generaal Camps en directeur-generaal Groningen Bovengronds Wouters, 16 april – 28 juni 2018.

klaarstaan die dat zou kunnen doen?"[339] Uiteindelijk wordt op 28 juni 2018 Herman Sietsma als interim-NCG benoemd. Hij wordt per 1 december 2018 opgevolgd door Peter Spijkerman.

8.4.10 Mijnraadadvies gepresenteerd

Advies Mijnraad: Onveilige huizen versterken én gewekte verwachtingen honoreren
Op 29 juni 2018 verschijnt het definitieve advies van de Mijnraad. De Mijnraad concludeert, kort samengevat, dat veiligheid in Groningen voorop moet staan. Ook met het beëindigen van de gaswinning hebben nog zeker 1.500 huizen versterking nodig. Wanneer rekening gehouden wordt met een iets bredere onzekerheidsmarge gaat het om zo'n 7.200 panden. Maar minstens zo belangrijk is het honoreren van reeds gewekte verwachtingen, zo stelt de Mijnraad: *"Ten slotte moeten niet alleen de huizen versterkt worden, maar ook het vertrouwen".*[340]

In het advies staat de Mijnraad stil bij de dilemma's waar de overheid zich mee geconfronteerd ziet, nu de gaswinning naar nul gaat per 2030. Er zijn immers woningen die door de gewijzigde situatie niet langer in de gevarenzone verkeren, maar die eerder wel de status 'niet-veilig' hebben gekregen en waar aan de bewoners toezeggingen zijn gedaan. Deze bewoners worden al jaren geconfronteerd met onzekerheid, en rekenen erop dat eerder gewekte verwachtingen worden ingelost. Het eenzijdig opschorten van eerder gedane toezeggingen of gewekte verwachtingen noemt de Mijnraad '*bezwarend*' Tegelijkertijd heeft versterking ook zeer ingrijpende consequenties, en kan voortzetting ook tot gevolg hebben dat versterking tégen de wens van bewoners in plaatsvindt, als voor hen helder is dat het veiligheidsrisico niet langer aan de orde is. Een uitweg uit dit dilemma is volgens de Mijnraad het aangaan van de dialoog met eigenaars en bewoners. De raad schrijft zich ervan bewust te zijn dat hier niet één oplossing bestaat, en stelt drie parallelle trajecten van actie voor.

1. Veiligheid voorop. Volgens de nieuwe inzichten zouden niet ruim 20.000 woningen versterkt moeten worden, maar ca. 1.500. Inclusief een onzekerheidsmarge zouden het er 7.200 zijn. Van die 1.500 zijn er circa 1.000 geen onderdeel van batch 1.467, 1.588 of 1.581, en de overige 500 dus wel. Het gaat hierbij om gebouwen die de veiligheidsnorm niet halen. Deze woningen moeten zo snel mogelijk worden versterkt, volgens een typologieaanpak en zonder veel geld en tijd te verspillen aan detaildiscussies. (*"Bijvoorbeeld: er wordt niet gediscussieerd of de bewoner het nieuwe behang op een versterkte muur toch zelf moet betalen").* Meekoppelkansen kunnen worden benut, maar mogen niet ten koste gaan van het tempo en dus de snelheid waarmee veiligheid wordt bereikt.
2. Dialoog + keuze. Voor woningen die al onderdeel zijn van een batch maar volgens de nieuwe inzichten wél aan de veiligheidsnorm voldoen, is de Mijnraad van oordeel dat gedane toezeggingen niet eenzijdig kunnen worden opgezegd. Hier moet een dialoog gestart worden met de eigenaars. *"Het centrale thema is niet langer de veiligheid, maar de vraag of toegezegde of verwachte maatregelen nog wenselijk zijn, nu blijkt dat hun huis wél veilig is".* De bewoners krijgen een keuze, of zij toch een tijdelijke maatregel willen, geen maatregel of een nieuwe inspectie. Geld besparen moet hier volgens de Mijnraad géén doel zijn. Het creëren van perspectief en herstel van vertrouwen moet centraal staan. De Mijnraad

339 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
340 Mijnraad. Persbericht: Advies Mijnraad: onveilige huizen in Groningen snel versterken, gewekte verwachtingen Honoreren, 2 juli 2018.

pleit ervoor geen strikte juridische benadering te hanteren waarbij precies moet worden nagegaan wat is toegezegd aan wie.
3. Toekomstperspectief bieden aan de regio. Hier gaat de Mijnraad niet uitgebreid op in, maar de raad ziet hier wel het belang van in. De Mijnraad stelt dat betrokken partners hun middelen en inzet moeten bundelen. Het Rijk en regio zouden gezamenlijk de kaders moeten bepalen, waarna de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de regio wordt belegd.[341]

Het advies van de Mijnraad betreft een overkoepelend advies, waaraan vijf verschillende rapporten ten grondslag liggen. Op verzoek van de minister van Economische Zaken en Klimaat hebben SodM, KNMI, TNO, NEN en een panel van hoogleraren elk afzonderlijk technische adviezen opgeleverd.

SodM: 7.000 woningen onderdeel van versterkingsprogramma tot en met 2021
Het rapport dat SodM op verzoek van de minister van EZK opstelt voorafgaand aan het advies van de Mijnraad, richt zich op de impact van het besluit de gaswinning per 2030 geheel te beëindigen op de veiligheid in Groningen en de versterkingsaanpak. Daarvoor maakt SodM gebruik van de HRA van de NAM. Daarbij merkt SodM op dat de hoewel de HRA in de afgelopen jaren steeds verder is verbeterd, er nog altijd veel onzekerheden zitten in de kennis over de ondergrond en doorwerking van grondbewegingen op de gebouwen. Die onzekerheden kunnen nog niet meegenomen worden in de berekeningen. Om toch uitspraken te kunnen doen over vereiste veiligheidsmaatregelen, hanteert SodM daarom een veiligheidsmarge.

Over de veiligheidsrisico's stelt SodM dat door de afbouw van de gaswinning de veiligheid in Groningen verbetert. In het eerstvolgende jaar gaat het om een beperkte afname van het veiligheidsrisico. Vanaf 2020 zal het risico verder afnemen. Uitgaande van de veiligheidsnorm van 10^{-5} (en de belofte dat gebouwen die niet aan die norm voldoen, binnen vijf jaar versterkt worden) stelt SodM dat: *"Om met voldoende zekerheid te kunnen garanderen dat in 2021 alle gebouwen aan de veiligheidsnorm voldoen, zullen naar verwachting zo'n 7.000 gebouwen in het versterkingsprogramma moeten worden opgenomen"*. Daarbij wordt opgemerkt dat voor ongeveer 2.000 gebouwen geldt dat versterking hier alleen korte tijd nodig is voor de veiligheid. Zonder versterking zouden deze gebouwen vanaf 2021 ook aan de veiligheidsnorm voldoen. Voor nog eens 3.100 gebouwen geldt dat deze tot 2022 versterking nodig hebben en daarna ook zonder versterking aan de norm voldoen. Voor circa 1.900 gebouwen geldt volgens SodM dat versterking ook nodig is om voor een langere periode aan de veiligheidsnorm te voldoen, ook nádat bijvoorbeeld de stikstofinstallatie beschikbaar komt waardoor de gaswinning uit het Groningenveld fors wordt afgebouwd. Deze gebouwen bevinden zich verspreid over het gehele Groningenveld, maar grotendeels ten noorden van de stad Groningen. Een deel van de gebouwen ligt buiten de tot nu toe voor prioritering gehanteerde 0,2g contour (zie paragraaf 6.4.14 van hoofdstuk 6 voor een toelichting op deze contour).

Volgens SodM blijkt uit de analyses dat 40% van de woningen uit batch 1588 ook volgens deze laatste risicoberekening versterking nodig hebben. Bij batch 1581 gaat het om 15% van de gebouwen. Dit betekent dus dat ongeveer een kwart van de meest kwetsbare 1.900 gebouwen

341 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 2017/18, 33529, nr. 498.

(die uit deze laatste risicoberekening naar voren komen) op dit moment al onderdeel is van de versterkingsaanpak. Het advies van SodM aan de minister is om zo snel mogelijk de meest kwetsbare 1.900 gebouwen te inspecteren en versterken, en de prioritering van het versterkingsprogramma zo veel mogelijk te baseren op de best mogelijke inschatting. Omdat een deel van de gebouwen die in aanmerking komen voor versterking buiten de risicocontour van 0,2g ligt, adviseert SodM het gebruik van de contourenkaart van het KNMI los te laten. Voor de 3.100 gebouwen die vanaf 2023 veilig zullen zijn, adviseert SodM snelle, generieke maatregelen te treffen om ook op korte termijn al de veiligheid te verbeteren (geen inspecties, maar oplossingen per type gebouw bijvoorbeeld). Versterking van de 2.100 gebouwen die vanaf 2021 aan de norm voldoen, acht SodM niet nodig. Wel stelt SodM dat het nodig is dat de gebouwen uit de batches 1588 en 1581 met een P90-risicoinschatting boven de veiligheidsnorm, conform de reeds opgestelde versterkingsadviezen versterkt worden. Voor de in totaal 1.453 huizen in batch 1588 en 1581 die volgens de nieuwe berekeningen aan de veiligheidsnorm voldoen, is versterking vanuit het oogpunt van veiligheid niet nodig. Maar SodM adviseert de minister, die over de versterking van deze huizen een besluit zal moeten nemen, om bij zijn overwegingen ook de veiligheidsbeleving mee te nemen.

KNMI: maximale piekgrondversnelling daalt tot 2027 naar 0,12g
Het KNMI onderzoekt op verzoek van de minister het effect van de voorgestelde wijziging van de gaswinning over de periode 2018 tot en met 2027. Daarbij heeft men gekeken naar drie verschillende scenario's en het effect daarvan op de verwachte seismiciteit. Het KNMI stelt dat in de periode 2018-2020 de seismiciteit zich zal verspreiden over het centrum en zuidwestelijk deel van het gasveld. In de periodes daarna (2020-2023 en 2023-2027) zal het risico afnemen en zich vooral concentreren in het noordelijke deel van het gasveld. De verhouding tussen grote en kleine bevingen zal stabiel blijven. Het KNMI spreekt van een verwachte daling van het risico in termen van een piekgrondversnelling van 0,16g naar 0,12g.

TNO: aantal woningen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, neemt komende jaren steeds verder af
Aan TNO is gevraagd *"naar het effect van veranderende seismische dreiging op de omvang van de versterkingsoperatie in aantallen gebouwen als ook de orde grootte van versterkingsmaatregelen. Beoogd middel hiervoor zijn de risicoanalyses, aangevuld met de vraag hoe deze uitkomst zich verhoudt tot de praktijk waarin op basis van de Nederlandse Praktijk Richtlijn (NPR) wordt versterkt*." In een brief aan de minister plaatst TNO een kanttekening bij de uitkomsten van het onderzoek. TNO stelt dat de tijd dermate kort is, dat het instituut volstaat met wat redelijkerwijs te beantwoorden is en aanbevelingen doet tot noodzakelijke nadere verdieping.

In de beantwoording van de gestelde vragen stelt TNO dat het verlagen van de gasproductie, zoals blijkt uit data van afgelopen jaren, resulteert in een vermindering van het aantal bevingen per jaar. Wanneer het Groningengasveld niet volledig leeg geproduceerd zal worden, zal dat dus ook leiden tot een lager totaalaantal bevingen. En aangezien het aantal bevingen per jaar de kans op een grote beving bepaalt, neemt ook de kans op een grotere beving af en daarmee het seismische risico.

Ook stelt TNO dat door verlaging van de gaswinning het aantal woningen dat niet voldoet aan de veiligheidsnorm (10^{-5}) afneemt. TNO spreekt hier over een bandbreedte van 500 tot 1.000 woningen die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. In 2024 zullen hooguit nog enkele

tientallen woningen zonder versterking niet aan de norm voldoen. TNO wijst erop dat tijdelijke maatregelen overwogen kunnen worden als overbrugging tot het moment waarop woningen wel aan de veiligheidsnorm voldoen. Tijdelijke maatregelen zouden echter in veel gevallen neerkomen op het niet kunnen gebruiken van een gebouw, waardoor dat niet altijd een wenselijke optie is. De vraag hoe om te gaan met het feit dat er sprake zal zijn van een relatief korte periode waarin gebouwen niet aan de veiligheidsnorm voldoen, noemt TNO een *"bij uitstek politiek-bestuurlijke keuze en geen technische"*.[342]

NEN: generieke versterkingsmaatregelen meest efficiënt
Aan NEN is gevraagd te berekenen wat het effect is van de veranderende seismische dreiging is op de uitkomsten van berekeningen die met de NPR worden gemaakt. In het rapport concludeert NEN dat de belasting (op gebouwen) aanzienlijk afneemt, waardoor veel gebouwen geen versterking meer nodig hebben. Men stelt dat de versterkingsoperatie het meest efficiënt en zinvol is wanneer op korte termijn in de gebieden met de zwaarste seismische dreiging een grote groep risicovolle woningen met generieke maatregelen worden aangepakt. *"Echter, hoe langer met de aanpak van dit soort woningen wordt gewacht, hoe minder zinvol deze operatie wordt, omdat de seismische dreiging tijdens de versterkingsperiode afneemt".* NEN geeft aan dat, gegeven de afnemende aardbevingsbelasting, in plaats van volledige versterking overwogen zou kunnen worden om enkel minder ingrijpende maatregelen uit te voeren. Daardoor voldoen gebouwen wellicht niet meteen aan de veiligheidsnorm, maar kan volgens NEN wel efficiënter een groter aantal gebouwen snel *"een goede stap die kant op"* worden gebracht, waardoor het totale veiligheidsniveau in de regio wordt vergroot.[343]

Panel van hoogleraren: conservatieve toepassing van NPR leidt tot overschatting van de risico's
Een panel van hoogleraren is gevraagd antwoord te geven op de vraag of de berekening van het risico van woningen tot dan toe methodologisch correct is verricht, conform de door de commissie-Meijdam beschreven wijze, en op de vraag hoe het advies van de commissie-Meijdam methodologisch correct kan worden vertaald naar de versterkingsopgave in Groningen. Het panel komt op 27 juni 2018 met een advies op hoofdlijnen. Het definitieve advies volgt op 31 juli 2018. Hierin wordt gesteld dat tot dan toe *"bewust [door experts, red.] en beleidsmatig [door de NCG, red.] op een conservatieve en daarmee methodologische incorrecte wijze het individueel risico is berekend waardoor een systematische overschatting van het individueel risico bij de berekeningen is ontstaan en daarmee van de versterkingsopgave"*. Door toepassing van de NPR 9998:2015, die gebaseerd is op inzichten uit 2014, is de inschatting van het aantal woningen dat niet aan de veiligheidsnorm voldoet, volgens het panel minimaal een factor tien hoger (of zelfs nog groter). Er is volgens het panel sprake van extra voorzichtigheid en conservatisme bij het gebruik van de NPR in de praktijk door consultants die de beoordelingen uitvoeren. De bijgewerkte NPR-versie uit 2018 acht het panel een stuk realistischer, al is er nog altijd het risico van systematische onderschatting van de sterkte van gebouwen door *"angstige consultants"*.

342 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 2017/18, 33529, nr. 498.
343 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 2017/18, 33529, nr. 498.

Zinvolle beoordeling van het risico van gebouwen kan volgens de panelleden enkel op *'catalogusniveau'* plaatsvinden. Individuele inspecties hebben slechts zin op het niveau van hoofdeigenschappen van de woning. Dit geldt ook voor de versterkingsmaatregelen: ook deze kunnen volgens het panel beter op catalogusniveau worden beschreven. *"Een inspectieprogramma met gebruik van de NPR 9998 voor individuele bestaande woningen raden wij daarmee af."* De bouwstenen voor een catalogusaanpak zijn al beschikbaar en kunnen snel beschikbaar zijn voor toepassing, stelt het panel.

Ten slotte adviseert het panel aan de minister om bij het bepalen van het individuele risico uit te gaan van de verwachtingswaarde. Dat noemt men de best mogelijke inschatting van het risico: *"Het is dus af te raden om bovenop deze inschatting nog een arbitraire marge te hanteren (zoals een P90), juist omdat de onzekerheden die er inderdaad zijn al een belangrijke rol spelen in de correcte berekening van het risico."*[344]

Verschillende perspectieven op onzekerheidsmarges
De onderliggende adviezen van het Mijnraadadvies bevestigen het beeld van een afnemend seismisch risico en daarmee van een kleinere versterkingsoperatie. Gelijktijdig blijkt ook dat de adviezen elkaar op sommige punten tegenspreken. Zo acht het panel van hoogleraren het hanteren van een onzekerheidsmarge (de P90) niet nodig, evenals TNO, terwijl Staatstoezicht op de Mijnen daar juist wel voor pleit, omdat in de HRA-berekeningen van de NAM '*relevante variabelen'* niet met voldoende onzekerheid zijn meegenomen, aldus de Mijnraad. Over het toepassen van onzekerheidsmarges stelt de Mijnraad dat het wel de doelstelling is om toe te werken naar toepassing van rekenresultaten zónder onzekerheidstoeslag, omdat dit (zoals ook het panel van hoogleraren aangeeft) zowel een betere inschatting van het risico mogelijk maakt als een juiste basis biedt voor het gebruik van de NPR. De Mijnraad adviseert daarom dat de NAM en SodM met elkaar in overleg treden over het meenemen van onzekerheden in de modellenketen van de HRA, zodat in toekomstige adviezen het hanteren van een onzekerheidsmarge niet langer noodzakelijk is. Dat zou volgens de Mijnraad ook betekenen dat het aantal te versterken huizen afneemt. Echter, voor de korte termijn acht de Mijnraad de keuze van SodM om wel een onzekerheidsmarge te gebruiken begrijpelijk. De keuze voor de P90 betekent, zo stelt de Mijnraad, dat SodM uitgaat van een overlijdensrisico van 1 op de 250.000 ($4x10^{-6}$) in plaats van 1 op de 100.000 (10^{-5}). Voor de versterking heeft dit als gevolg dat bij hogere aantallen woningen beoordeeld moet worden of versterking nodig is. De Mijnraad wijst erop dat gebouwen in de P90-groep wel de veiligheidsnorm van 10^{-5} halen, maar dat ze zo dicht bij de grens van de norm zitten dat bij een herberekening met aangepaste modellen of uitgangspunten, ze dan ineens niet meer voldoen aan de veiligheidsnorm. Vanwege deze onzekerheden is daarom het advies om de berekeningen jaarlijks opnieuw uit te voeren.[345]

Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren verklaart in zijn openbaar verhoor niet erg blij te zijn geweest met het feit dat het advies van SodM – als onafhankelijk toezichthouder – onderdeel wordt van een geïntegreerd advies van de Mijnraad. *"Ik wilde niet in een soort adviesconsortium terechtkomen, waarbij ik dan ook nog onderdeel werd van hoe die versterkingsoperatie vorm te*

344 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 2017/18, 33529, nr. 498.
345 Bijlage bij Kamerstuk II 2017/18, 2017/18, 33529, nr. 498.

geven, terwijl ik er daarna ook nog toezicht op moest gaan houden".[346] Hij stelt het te hebben ervaren als een manier om het advies van SodM naar de bijlage te verplaatsen, waardoor het niet de status krijgt die het advies van de toezichthouder toekomt. Hij wijst erop dat er veel kritiek is op de veiligheidsmarge die SodM hanteert. Die kritiek komt van zowel de NAM als het ministerie, dat specifiek hiervoor een panel van hoogleraren inschakelt, aldus Kockelkoren. Volgens de inspecteur-generaal van SodM zijn de betreffende hoogleraren en SodM het in beginsel met elkaar eens over het feit dat wanneer je voldoende kennis hebt en de onzekerheden goed kunt kwantificeren, je geen veilige marge nodig hebt. *"Alleen, we leven niet in een ideale wereld"*. Kockelkoren wijst op de vele onzekerheden en stelt dat het vanuit goed risicomanagement dan toch verstandig is een veilige marge te hanteren.

De inspecteur-generaal geeft aan dat hij achteraf gezien destijds het aspect van de veiligheidsbeleving meer had kunnen benadrukken. Ook de gezondheidseffecten en de gevolgen van langjarige stress zijn wat Kockelkoren betreft aspecten die meegenomen moeten worden in overwegingen omtrent de versterkingsaanpak.[347]

Opvolging van het Mijnraadadvies
De eerste reacties op het Mijnraadadvies zijn, met name bij het ministerie van Economische Zaken, niet bepaald positief. Het advies bevestigt weliswaar het beeld dat op grond van de risico's minder huizen versterking nodig hebben, maar de Mijnraad stelt ook dat het Rijk eerder gewekte verwachtingen niet zomaar terzijde kan schuiven. Daarmee bevat het advies van de Mijnraad, zo verklaren verschillende getuigen, eigenlijk twee signalen. Uit aantekeningen van een overleg met de minister van EZK, opgesteld door aanwezige ambtenaren van BZK blijkt dat minister Wiebes het advies van de Mijnraad ziet als "*het slechtste scenario*", omdat het advies lijkt aan te geven dat bij de batches 1.588 en 1.581, ook al is de veiligheid er niet in het geding, door bewoners alsnog gekozen moet kunnen worden voor dure sloop-nieuwbouw, *"op grond van gewekte verwachtingen"*.[348]

In zijn openbaar verhoor verklaart minister Wiebes dat hij destijds wel blij was met het advies en het voorstel voor een andere aanpak, maar dat de uitspraken over reeds gewekte verwachtingen hem weinig concrete handvatten gaven.

> *Ik was lovend, en dat ben ik nog steeds, over het nieuwe concept van de versterkingsopgave. [...] Maar ik was somber over het feit dat een belangrijk wurgpunt nu onuitgesproken bleef.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

In het weekend na ontvangst van het Mijnraadadvies bereidt minister Wiebes samen met minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren en de minister van Financiën

346 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
347 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
348 Ministerie van BZK. Mailbericht. 29 juni 2018 21:01. Onderwerp: Groningen komende dagen.

Hoekstra de besluitvorming over het advies voor. Op maandag 2 juli 2018 vindt vervolgens een coalitieoverleg plaats en ook een bestuurlijk overleg met regiobestuurders, zodat op dinsdag 3 juli definitieve besluitvorming over het vervolg van de versterkingsaanpak in de ministerraad mogelijk is.[349]

Het overleg tussen het Rijk en bestuurders uit de regio is vooral door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorbereid. Dat dit ministerie hierin het voortouw neemt, heeft te maken met de constatering dat bijvoorbeeld batch 1.588 voor een groot gedeelte uit corporatiewoningen bestaat. Directeur-generaal Wonen en Bouwen Chris Kuijpers verklaart tijdens de openbare verhoren dat zijn ministerie veel contacten heeft en samenwerkt met woningcorporaties en ook middelen en instrumenten beschikbaar heeft om voor deze specifieke groep woningen tot een oplossing te komen.[350]

In een nota aan minister Ollongren wijzen de ambtenaren erop dat, na het vastlopen van het bestuurlijk overleg op 22 mei 2018, nu het moment is gekomen om bestuurlijke relaties te herstellen. Doordat de adviezen beschikbaar zijn, is er ruimte om vervolgafspraken te maken over de versterking. Gesteld wordt dat gezien de adviezen van de Mijnraad en SodM het onverkort voortzetten van het programma van de NCG niet aan de orde is, maar dat de ambtenaren van het ministerie van BZK wel een alternatief met de regio hebben verkend voor de voortzetting van batch 1.588. In dat alternatief wordt de versterking gecombineerd met opgaven in relatie tot dorps- en wijkvernieuwing. Ten aanzien van de kosten is gekeken naar andere bekostigingsopties, omdat er naar verwachting een '*neerwaartse bijstelling*' van de aansprakelijkheid van de NAM zal plaatsvinden. De verwachting van de NCG is dat met de versterking vanwege veiligheid (dus vallend binnen de aansprakelijkheid van de NAM) ongeveer 335 miljoen euro gemoeid zal zijn. Aanvullend daarop kan geld beschikbaar komen vanuit verschillende budgetten van het Rijk, bijvoorbeeld voor het aardgasvrij maken van woningen. Ook kunnen middelen van woningcorporaties en de provincie of uit het regiofonds worden aangewend.[351]

> *Op het punt van die 1.588 waren echt verwachtingen gewekt. Dat zag je ook bestuurlijk. Wij vonden het eigenlijk netjes om daar wel wat mee te doen. Wij waren dus sterk gemotiveerd om tegen EZK te zeggen: daar moet een oplossing voor denkbaar zijn.*
>
> *Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022*

In het bestuurlijk overleg van 2 juli 2018 valt het besluit dat batch 1.588 door kan gaan – deels op grond van veiligheid, deels op grond van gewekte verwachtingen. Dit betekent dat wordt verdergegaan met de huidige versterkingsadviezen op basis van de NPR 9998:2015. Voor de uitvoering wordt 420 miljoen euro gereserveerd (zie tekstkader 8.9 voor een nadere

349 Ministerie van BZK. Mailbericht. 29 juni 2018 21:01. Onderwerp: Groningen komende dagen.
350 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
351 Ministerie van BZK. Nota aan minister Ollongren inzake Bestuurlijk Overleg Groningen 2 juli 2018, 28 juni 2018.

toelichting). Over batch 1.581 spreken de bestuurders af dat bewoners van woningen die inmiddels veilig zijn, ervoor kunnen kiezen hun woning nog te laten inspecteren op grond van de NPR 9998:2018. Wanneer versterking dan toch noodzakelijk blijkt te zijn, wordt er alsnog versterkt.[352]

Nadat definitieve besluitvorming in de ministerraad heeft plaatsgevonden, stuurt minister Wiebes op 3 juli 2018 een inhoudelijke reactie op het Mijnraadadvies naar de Tweede Kamer.[353] De minister constateert in de eerste plaats dat als gevolg van het besluit om de gaswinning te beëindigen, het veiliger wordt in Groningen en dat het aardbevingsrisico vanaf 2020 gestaag afneemt. Heroverweging van de versterkingsoperatie is noodzakelijk, onder meer omdat nu niet de meest onveilige woningen het eerst worden aangepakt en andere woningen ingrijpender worden aangepakt dan noodzakelijk is. De minister schrijft blij te zijn met het feit dat de veiligheid in het gebied verbetert, en dat de omvang van de versterking hierdoor kleiner en beter behapbaar wordt. Het advies van de Mijnraad biedt volgens hem handvatten voor een aanpak die zo snel mogelijk tot veiligheid leidt. Hierbij wijst de minister op de 1.500 woningen die zeker versterkt moeten worden. Volgens hem geldt voor een totaal van 7.000 adressen dat deze weliswaar volgens de berekeningen aan de veiligheidsnorm voldoen, maar niet wanneer er een extra onzekerheidsmarge wordt toegepast. Hier is versterking dus niet helemaal uitgesloten. De Mijnraad adviseert om met eigenaren van deze woningen in gesprek te gaan, waarna bewoners eventueel kunnen kiezen voor lichte versterkingsmaatregelen, aldus de minister. *"Voor alle overige woningen geldt dat zij aan de veiligheidsnorm voldoen en dat versterking dus niet nodig is".* Minister Wiebes geeft aan dat de versterking van woningen (uit batch 1.467 en 1.588) waarvan bewoners vóór 23 april 2018 al een versterkingsadvies hebben ontvangen, in alle gevallen doorgaat zoals is toegezegd. Datzelfde geldt voor de versterking van de woningen in batch 1.588 die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Eigenaren van woningen die een versterkingsadvies hebben ontvangen, maar die inmiddels wel veilig zijn, kunnen ervoor kiezen om de versterking alsnog door te laten gaan, de woning lichter te laten versterken of af te zien van versterking. Eigenaren van woningen in batch 1.581 die zich zorgen maken over de veiligheid van hun woning, krijgen de mogelijkheid de veiligheid opnieuw te laten toetsen.

De minister schrijft verder dat hij de geschetste hoofdlijn voor een aanpak van het vervolg van de versterking in de zomer verder zal uitwerken, samen met de minister van BZK en de regio en met ondersteuning van de waarnemend NCG. Ook het toekomstperspectief voor de regio wordt daarbij meegenomen. In themahoofdstuk VI Tweede Kamer wordt beschreven hoe de Tweede Kamer reageert op het Mijnraadadvies en de daaropvolgende brief van minister Wiebes.

352 Ministerie van BZK. Verslag van de afspraken bestuurlijk overleg Groningen, 2 juli 2018.
353 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 502.

Tekstkader 8.9 Convenant batch 1.588

In het bestuurlijk overleg van 11 maart 2019 ondertekenen de minister van Economische Zaken en Klimaat, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de burgemeesters van de gemeenten Delfzijl, Appingedam, Midden-Groningen en Groningen een convenant voor batch 1.588. In dit convenant wordt (opnieuw) aangegeven dat de versterking van woningen in batch 1.588 met een verhoogd risicoprofiel (P50) doorgaat op basis van de reeds opgeleverde versterkingsadviezen (gebaseerd op de NPR 9998:2015), en dat ook de versterking van woningen met een licht verhoogd risicoprofiel (P90) door de eigenaren kan worden voortgezet op basis van de bestaande versterkingsadviezen. Gezien de reeds gewekte verwachtingen en het effect ervan op de veiligheidsbeleving, wordt afgesproken dat ook woningen die volgens de laatste inzichten buiten de P50 en P90 vallen (en waar dus geen sprake is van verhoogd risico), wél aangepakt kunnen worden. De ministerraad heeft op 3 juli 2018 reeds met die werkwijze ingestemd. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de motie-Jetten (D66) en de motie-Van der Lee (GroenLinks). Het convenant houdt in dat gemeenten en de NCG er samen met woningcorporaties zorg voor dragen dat bij de uitvoering voorrang wordt gegeven aan de woningen met een verhoogd risicoprofiel. Financiering van deze batch vindt plaats middels een specifieke uitkering van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het budget voor de uitvoering bedraagt 420 miljoen euro (de NAM draagt hieraan 232 miljoen euro bij); overige financiering is afkomstig van het budget voor aardgasvrije wijken (10 miljoen euro), de verhuurderheffing (37 miljoen euro), energiebesparing (11 miljoen euro), overige rijksbijdrage (45 miljoen euro), een bijdrage van corporaties en rijksbijdrage bij wijze van matching (40 miljoen euro) en een reservering uit het Nationaal Programma Groningen (45 miljoen euro). Verdeling van het budget over de gemeenten vindt plaats op basis van het aantal woningen in de betreffende gemeenten.[354]

8.4.11 Een nieuw plan van aanpak voor de versterking

In de weken en maanden na het verschijnen van het Mijnraadadvies wordt vervolgens gewerkt aan de vormgeving van een nieuwe aanpak voor de versterking. Na het bestuurlijk overleg tussen Rijk en regio op 2 juli 2018 volgt op 20 september 2018 een nieuw bestuurlijk overleg, waar de nadere uitgangspunten voor de versterking worden vastgelegd door de NCG, het Rijk en de regio. Deze uitgangspunten worden vervolgens door de NCG vertaald naar een nieuw een plan van aanpak. In zijn brief aan de Kamer van 6 november 2018 informeert minister Wiebes de Tweede Kamer hierover. Er wordt dan nog gewerkt aan een nieuwe 'governancestructuur' van de versterkingsoperatie, zonder tussenkomst van de NAM.[355]

354 Ministerie van EZK, ministerie van BZK, gemeenten Delfzijl, Appingedam, Midden-Groningen en Groningen. Convenant batch 1588, 11 maart 2019.

355 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 532.

NCG presenteert plan van aanpak versterking
Het definitieve plan van aanpak voor de versterking van de NCG genaamd *Veiligheid voorop en de bewoner centraal*, wordt op 13 november 2018 door de NCG gepresenteerd. In dit plan van aanpak staat hoe de woningen naar verwachting het snelst 'op norm' te krijgen zijn. Uitgangspunten in het plan van aanpak zijn onder meer dat veiligheid, navolgbaarheid en uitlegbaarheid voorop moeten staan in de versterkingsopgave, dat lokale stuurgroepen een regisserende rol vervullen in de lokale afwegingen, prioritering en communicatie richting inwoners, dat de 10^{-5}-norm te allen tijde leidend blijft, en dat om snelheid te maken het van belang is dat gebouwen uit de batches 1.467 en 1.588 op korte termijn in uitvoering gaan. Voor batch 1.581 geldt dat deze niet zonder meer wordt uitgevoerd. In deze batch kunnen eigenaren kiezen voor een herbeoordeling, of afzien van versterking.

In het plan van aanpak wordt onderscheid gemaakt tussen woningen met een *'verhoogd risicoprofiel'*, aangeduid met '*P50*', woningen met een *'licht verhoogd risicoprofiel',* de zogenoemde '*P90-groep'*, woningen met een licht verhoogd risico op de langere termijn – '*P90 langjarig'* – en woningen en gebouwen met een *'normaal risicoprofiel'*. De scope van de versterkingsopgave, die in het plan van aanpak wordt omschreven als de 'werkvoorraad', bestaat uit 15.634 adressen. Let wel, het gaat hier om adressen die beoordeeld moeten worden, wat nog niet per se wil zeggen dat versterking ook nodig is. De beoordeling moet plaatsvinden op basis van de meest recente versie van de NPR, tot een technisch gevalideerde en alternatieve aanpak beschikbaar is.

Voor de lokale uitwerking zijn de lokale stuurgroepen aan zet, die binnen de kaders van dit plan een lokaal plan van aanpak moeten uitwerken. Lokale afwegingen die van invloed zijn op de vorm en volgorde van projecten kunnen daarin worden meegenomen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de bereikbaarheid van voorzieningen, een veilige schoolroute voor kinderen en het beperken van overlast.[356]

Op 22 november 2018 stuurt minister Wiebes, mede namens minister Ollongren, het plan van aanpak naar de Tweede Kamer. Hij schrijft dat de versterking nu publiek wordt ingericht, waarbij de NAM alleen nog een financiële verplichting draagt. Er is wetgeving in voorbereiding om dit te regelen. Daarop vooruitlopend wordt het plan al wel zo veel mogelijk in de praktijk gebracht. Volgens Wiebes is dit een gedeelde wens van zowel de Staat als de NAM. Mede daarom hebben beide partijen een overeenkomst gesloten (zie paragraaf 9.4.9 in hoofdstuk 9 over de Interim Betalingsovereenkomst). Uitgangspunt van deze overeenkomst is dat de minister verantwoordelijk is voor het veiligheidsbeleid, en dat de versterkingsuitgaven die daaruit voortvloeien voor rekening van de NAM komen. *"De overeenkomst geeft hiermee de ruimte om de invulling van het versterkingsbeleid samen met de regionale partijen vorm te geven zonder dat de betrokkenheid van NAM hiervoor vereist is. De overeenkomst dekt de benodigde versterking voor alle gebouwen in het aardbevingsgebied […] en herbevestigt de eerder door mij met de regio en de NAM gemaakte afspraken over de versterking van panden die onderdeel zijn van de groepen [batches, red.] 1.467 en 1.588".* De overeenkomst dient ter overbrugging van de

356 NCG. Plan van aanpak Mijnraadadvies 'Veiligheid voorop en de bewoner centraal', 13 november 2018.

periode die nodig is voor inwerkingtreding van wetgeving die de publieke aansturing wettelijk verankert.[357]

De HRA als basis voor de versterkingsaanpak
Met het hierboven beschreven plan van aanpak wordt het HRA-model, de *Hazard and Risk Analysis* van de NAM, het richtinggevende model voor prioritering binnen de versterkingsaanpak. Het model prioriteert jaarlijks de opnamevolgorde van de gebouwen: gebouwen die volgens het model het grootste risico lopen, moeten als eerste aan de beurt komen voor een inspectie. Dat is ook in lijn met het advies van de Mijnraad, die adviseert om de meest onveilige huizen als eerste te versterken. De verwachting van de Mijnraad is dat het daarbij gaat om 1.500 gebouwen die een '*verhoogd risico'* hebben, de eerder genoemde 'P50-woningen', en nog circa 7.000 gebouwen met een '*licht verhoogd risico'*, de 'P-90' groep. Let wel, het gaat hier om gebouwen, nog niet om de adressen. In de weken na het verschijnen van het Mijnraadadvies is het dan ook nodig om nader te concretiseren om welke adressen het gaat.

Dat proces blijkt echter nog niet zo eenvoudig te zijn. De keuze om het HRA-model leidend te laten zijn voor de prioritering van de versterking leidt tot veel ingewikkelde gesprekken. Met name in de regio bestaat er veel wantrouwen ten opzichte van het model, zo blijkt uit diverse openbare verhoren. Regionale bestuurders, maatschappelijke organisaties en bewoners zien onverklaarbare discrepanties tussen de uitkomsten van het model en inspectiebevindingen in de praktijk en zijn kritisch op het feit dat het model gemaakt is door de NAM.[358] De kritiek op het model richt zich er ook op dat de HRA weliswaar behulpzaam kan zijn bij het bepalen van de prioritering van welke huizen het eerst moeten worden bekeken, maar dat het model niet geschikt is om vast te stellen welke huizen daadwerkelijk onveilig zijn. Dit kan pas definitief worden vastgesteld na een fysieke inspectie en beoordeling. Overigens benadrukt de NAM ook zelf dat het model bedoeld is voor het prioriteren van de inspecties, maar dat inspecties nodig blijven om daadwerkelijk te bekijken of een huis veilig is of niet.[359]

> *Iedereen die er een beetje van af wist, wist dat het HRA-model een drama was.*
>
> *Openbaar verhoor Eelco Eikenaar, 26 september 2022*

Toch wordt, tot frustratie van velen, de lijst 'onveilige huizen' die uit de HRA-analyse voortkomt, wel gebruikt als manier om de scope, ook vaak de 'werkvoorraad' van de versterking genoemd, te begrenzen. De HRA levert weliswaar een lijst op met woningen die volgens het model niet aan de norm voldoen (of een licht verhoogd risico hebben) maar zoals ook de NAM zelf in de HRA-analyse van november 2017 stelt, betekent dit niet dat er geen groter aantal huizen geïnspecteerd zou moeten worden. Toch wordt de scope van de versterking in het nieuwe plan van aanpak wel gebaseerd op de huizen die uit de HRA naar voren komen. Dit is dan ook

357 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 535.
358 Verslagen openbare verhoren van de heer Kuijpers, 30 september 2022; de heer Eijkenaar, 26 september 2022; de heer Postmes, 1 juli 2022; de heer Paas, 7 oktober 2022.
359 Verslagen openbare verhoren van de heer Van Elk, 7 september 2022; de heer Atema, 12 oktober 2022.

het grootste bezwaar van de Groninger Bodem Beweging tegen het gebruik van de HRA, zo verklaart voorzitter Jelle van der Knoop zijn openbaar verhoor. Hij stelt dat de HRA ten onrechte nog altijd wordt gebruikt om de scope van de versterking te bepalen: er worden in beginsel enkel huizen geïnspecteerd die op grond van de HRA tot die scope behoren, terwijl er buiten die scope ook huizen kunnen zijn die wellicht wel een verhoogd risico hebben.[360]

> *De lijst die nu uiteindelijk ontstaan is, vanuit die 27.000, is nog steeds afgebakend door die HRA-methodiek. Er zijn nog steeds huizen buiten het gebied die mogelijk onveilig zijn en die mogelijk zelfs P50-woningen zijn, maar die niet meegenomen worden omdat ze niet in de lijst stonden. Dan ga je er dus van uit dat die HRA-methodiek in staat is om voor alle huizen in Groningen uit te gaan rekenen welke veilig zijn en welke niet. Maar dat kunnen ze niet.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

Omvang versterkingsopgave groeit tot 26.000 adressen
De lijst van 1.500 gebouwen, dan wel 7.200 gebouwen als ook de woningen met een licht verhoogd risico worden meegenomen, blijkt in de zomer van 2018 nog helemaal niet definitief en eenduidig te zijn. Beperkingen van het model zijn bijvoorbeeld dat de typologie-indeling van het model is gebaseerd op een screening van grote aantallen en dat de uitgevoerde toets op de typologieën in enkele opzichten beperkter is dan de Nederlandse Praktijkrichtlijn – met als gevolg dat de lijst ‘onvolkomenheden’ of ronduit gekke uitkomsten bevat. Zo zijn huizen die eerder onveilig zijn verklaard er niet op terug te vinden, of blijkt dat van een serie identieke rijtjeshuizen in één straat een deel wel, en een ander deel niet op de lijst voorkomt. En dus wordt in de weken na het Mijnraadadvies gewerkt aan het completeren van de adressenlijst.

De NCG spant zich er in de zomermaanden van 2018 voor in om tot een heldere en complete lijst te komen, onder meer in samenspraak met het CVW, het ministerie van EZK, NEN, TNO en SodM. Overleggen tussen deze partijen leiden onder meer tot enkele criteria op basis waarvan de HRA-lijst wordt aangevuld. Als bijvoorbeeld uit de HRA blijkt dat één adres van een blok woningen of twee-onder-een-kapwoning wel in de lijst is opgenomen maar de overige adressen niet, is dat niet uitlegbaar en worden ook die adressen aan de lijst toegevoegd. Hetzelfde geldt voor woningen van exact hetzelfde type in de directe omgeving (bijvoorbeeld aan de overkant van de straat). En ook woningen die eerder al voorkwamen op de lijst van acuut onveilige situaties, de ‘*stuttenlijst*’, worden toegevoegd.

De consequentie hiervan is dat in november 2018 de scope van de versterkingsoperatie snel groeit. In het plan van aanpak van de NCG uit november 2018 wordt al gesproken over een totale scope van de versterking van circa 15.000 adressen.[361]

360 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.
361 NCG. Plan van aanpak Mijnraadadvies ‘Veiligheid voorop en de bewoner centraal’, 13 november 2018.

Peter Spijkerman, directeur van de NCG verklaart in zijn openbaar verhoor dat onder zijn voorganger de NCG al snel tot de conclusie komt dat de 7.200 panden blijken te bestaan uit ongeveer 9.000 adressen. Daarnaast is afgesproken dat ook de eerdere programma's, zoals de batches 1.467, 1.588 en 1.581, woningen van de woningcorporaties en *Heft in eigen hand*, doorgezet worden, waardoor ruim 5.000 adressen aan die 9.000 worden toegevoegd. Verder leidt de analyse van de onverklaarbare uitkomsten van de HRA en verschillen in de risicobeoordeling van identieke panden tot toevoeging van ruim 4.000 extra adressen.[362]

In september 2019, blijkt de scope ruim 26.000 woningen te zijn. In een memo aan minister van EZK Wiebes wordt de groei tot 26.000 toegelicht. Daarin staat dat er naast de bovengenoemde aantallen ook adressen aan de scope zijn toegevoegd waar sprake is van een normaal risicoprofiel, maar nog wel gecommuniceerd moet worden met de bewoners (circa 3.000 adressen). Daarnaast wordt geconstateerd dat op grond van lokale plannen van aanpak gemeenten de ruimte hebben om zogenoemde 'grijze panden' toe te voegen aan de scope van de versterkingsoperatie vanuit andere oogpunten dan veiligheid. Deze woningen komen mogelijk toch in aanmerking voor versterking op grond van redenen als gebiedsontwikkeling, het minimaliseren van overlast of maatschappelijke overlast. De toevoeging van deze woningen (circa 2.000) is opgenomen in de lokale plannen van aanpak, die zijn goedgekeurd door SodM. En tot slot levert ook het jaarlijks opnieuw uitvoeren van de HRA-analyse nieuwe adressen op. Zo leidt de zogenoemde '*HRA-run'* uit 2019 tot toevoeging van een extra 2.309 adressen, waardoor het totaal medio 2019 uitkomt op 26.123 adressen.[363] En nog steeds kan de scope van de operatie verder worden uitgebreid, verklaart Spijkerman.

> *Tot op de dag van vandaag kunnen er nog adressen bij komen. Dat kan door de HRA, maar ook doordat wij als NCG een loket hebben geopend voor bewoners, het loket opname op verzoek, voor iemand die zegt: ik zit niet in de versterking, maar ik wil toch een soort quickscan vanuit veiligheidsgevoel of ik wel of niet in aanmerking kom, of: ben ik potentieel onveilig. [...] Daarom komen er nog steeds, tot op de dag van vandaag, adressen bij.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022*

Van de aanname van het kabinet dat de versterkingsoperatie als gevolg van het nulbesluit vele malen kleiner wordt, komt in de praktijk weinig terecht. Immers, in begin 2018, voor het nulbesluit, was de scope van de versterkingsoperatie zo'n 22.000 woningen. Wel geldt uiteraard dat, als gevolg van de verminderde seismiciteit en bijstelling van de Nederlandse Praktijkrichtlijn, de noodzakelijke versterkingsmaatregelen minder ingrijpend kunnen zijn of er minder vaak gekozen hoeft te worden voor sloop-nieuwbouw. Bovendien zal bij een steeds groter wordend aandeel van die 26.000 adressen na inspectie blijken dat versterking niet nodig is en woningen reeds '*op norm'* zijn (zie themahoofdstuk VIII, paragraaf VIII.3 voor een nadere duiding van de versterkingscijfers). Desalniettemin is duidelijk dat, ondanks de sterk door het

362 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
363 Ministerie van EZK. Nota aan minister van EZK Wiebes inzake dashboard versterking en gesprek Spijkerman, 20 september 2019.

kabinet uitgesproken wens voor een kleinere, objectgerichte aanpak van de versterking, deze in de praktijk niet tot stand komt. Dit tot teleurstelling van minister Wiebes.

> *Ik heb me toch laten verleiden tot eindeloos gepolder, meer dan een jaar gepolder. [...] Maar ik ben en was er diep van overtuigd dat je over veiligheid niet moet polderen. Maar toch is het gebeurd.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Minister Wiebes constateert in het openbaar verhoor dat de adviezen van de Mijnraad onderdeel zijn geworden van '*gepolder*'. De adviezen staan volgens hem haaks op andere doelen die regionale bestuurders ook hebben met de versterkingsoperatie. De tegengestelde belangen, en het polderen over die belangen, zijn er volgens de voormalig minister debet aan dat het niet gelukt is de versterking daadwerkelijk conform het Mijnraadadvies uit te voeren. Veiligheid stond daarmee niet meer uitsluitend voorop. Tegelijkertijd constateert Wiebes ook dat het eigenlijk niet anders kon. De andere, bredere doelstellingen waren immers ook legitiem, en de aanpak moet in samenspraak tot stand komen.[364]

De groei van de versterkingsoperatie is daarnaast ook voor de NAM een doorn in het oog. NAM-directeur Johan Atema verklaart in zijn openbaar verhoor dat met het uitbreiden van de versterking van huizen om redenen van gebiedsontwikkeling of stadsvernieuwing, de versterking van echt onveilige huizen is vertraagd. Hij constateert dat in de huidige scope niet alleen de circa 9.000 onveilige adressen zitten die uit het model naar voren komen, maar dat twee derde van de huidige scope van 26.000 huizen is toegevoegd om andere redenen dan veiligheid.[365] Hierbij gaat hij er wel aan voorbij dat ook huizen aan de lijst zijn toegevoegd op basis van fysieke inspecties. Deze huizen bleken onveilig zonder dat het HRA-model dit aangaf.

> *Door het overleg met de regio lijkt het erop dat veiligheid toch ondergesneeuwd is geraakt.*
>
> *Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022*

De consequentie van deze ontwikkeling, hoe begrijpelijk ook, is volgens de NAM dat de versterking niet wordt aangepakt volgens de afspraken die in 2018 zijn gemaakt. En dat leidt tot onderlinge discussie tussen de NAM en het Rijk over de vraag wie de rekening betaalt voor de uitgedijde versterkingsoperatie. De NAM doelt hiermee op artikel 5.7 van het Akkoord op Hoofdlijnen. Dat artikel luidt: "*NAM vergoedt alle uitgaven die door het Fonds worden gedaan voor de uitvoering van de versterkingsopgave voor zover die uitgaven betrekking hebben op het verbeteren van de veiligheid op basis van feitelijke inspecties volgens de geldende norm voor*

364 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
365 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.

individueel risico ten gevolge van bodembewegingen, welke norm regelmatig geactualiseerd wordt op basis van nieuwe bouwkundige en seismische inzichten en de laatste inzichten over toekomstige gaswinning." Het volgende hoofdstuk (paragraaf 9.4.14) gaat nader in op die discussie.

8.4.12 Ook de versterking komt onder publieke regie

Op zoek naar een nieuwe governance voor de versterking
Terwijl enerzijds gewerkt wordt aan een nieuwe aanpak voor de versterkingsoperatie op basis van het Mijnraadadvies, werken de verschillende betrokken partijen ook aan een voorstel om het versterkingsproces volledig onder publieke aansturing en regie te organiseren. Het idee daarbij is dat de NAM, net als bij de schadeafhandeling inmiddels het geval is, volledig op afstand komt te staan van de uitvoering. In de laatste maanden van 2018 en begin 2019 worden daarom volop gesprekken gevoerd over een nieuwe *governance* van de versterking. Een werkgroep onder leiding van de gemeentesecretaris van de gemeente Midden-Groningen werkt hier vanaf september 2018 in opdracht van het bestuurlijk overleg aan. Eind oktober 2018 zijn de eerste contouren van de *governance* door de werkgroep in beeld gebracht, zo blijkt uit een notitie voor minister Wiebes van 8 november 2018. De toon van de notitie is positief: er is op constructieve wijze samengewerkt en op veel punten is al overeenstemming op hoofdlijnen, bijvoorbeeld over de positie van de minister van EZK als eindverantwoordelijke voor de veiligheid en de komst van een '*instituut versterkingsopgave'* en een uitvoeringsorganisatie voor de versterking. Wel zijn er nog discussiepunten. Zo is onder meer over de rechtsvorm, de samenstelling en de taken van het zogenoemde '*samenwerkingsorgaan*' nog wel enige discussie, waarbij het voor de regio een vereiste is dat ook het Rijk vertegenwoordigd is in dat orgaan. Ook over de rechtsvorm en het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie is nog geen overeenstemming.[366]

In de loop van 2019 is er regelmatig bestuurlijk overleg tussen lokale bestuurders en de ministers van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de verdere invulling van de versterkingsoperatie. Het gaat dan onder meer over de vraag hoe de aansturing van de versterkingsoperatie publiekelijk geregeld kan worden, maar ook over knelpunten in de versterking, zoals onvoldoende beoordelings- en bouwcapaciteit en de noodzaak om te komen tot een '*versnellingsaanpak'*. Na een bestuurlijk overleg op 15 februari 2019, waarin Rijk en regio een lijst met bestuurlijke afspraken vaststellen, informeert minister Wiebes de Tweede Kamer per brief over de voortgang en stand van zaken. Hij geeft in deze brief aan dat de regio bij de uitvoering van de versterking, waar mogelijk, gebiedsgericht wil werken. De plannen die gemeenten daarvoor maken, worden vastgelegd in lokale plannen van aanpak, die vervolgens op veiligheidsaspecten worden getoetst door SodM. Als de plannen door SodM worden goedgekeurd, committeert het Rijk zich hier ook aan, schrijft Wiebes. Opnames en beoordelingen kunnen daarna onmiddellijk van start gaan. Een andere afspraak is dat de NCG en het Rijk zich gaan inzetten voor het vergroten van de beoordelings- en bouwcapaciteit om de wachttijd voor bewoners te verkorten. Daarnaast krijgt

366 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake governance versterken, 8 november 2018.

het Rijk de opdracht om te "*borgen*" dat in de nieuwe versterkingsaanpak NAM geen invloed meer heeft.[367]

Besluit versterking gebouwen
In het bestuurlijk overleg van 11 maart 2019 worden uiteindelijk een aantal knopen doorgehakt over de nieuwe aansturing en organisatie voor de versterking. Dat dit een belangrijk moment is, blijkt uit de geannoteerde agenda die minister Wiebes meekrijgt van zijn ambtenaren: *"Het overleg heeft de potentie om een positieve draai te geven aan het Groningendossier: ondertekening van 3 akkoorden/convenanten (NPG, zorg, batch 1588), akkoord op uitgangspunten van de governance en de inpassingskosten en vertrouwen in de capaciteitsaanpak. In dat opzicht is het voor alle partijen en voortgang van niet te onderschatten belang dat dit overleg een succes wordt. De voorbereiding is met grote inzet van velen aangepakt. Het gevoel van momentum is groot en bij een eventuele mislukking zal dit een behoorlijke terugslag geven".*[368]

Zoals voorgenomen worden in het bestuurlijk overleg drie convenanten afgesloten: voor batch 1.588 (zie tekstkader 8.9) het zorgprogramma en de bestuursovereenkomst Nationaal Programma Groningen (zie paragraaf 8.5.3) Er worden tevens afspraken gemaakt over de capaciteit en de afgesproken inzet om die capaciteit te vergroten, over inpassingskosten en over een versnellingsaanpak. Ook worden de uitgangspunten voor de governance van de versterking vastgesteld en op papier gezet. Op hoofdlijnen omvatten die afspraken het volgende:
- De kaders voor de veiligheid worden wettelijk vastgelegd. Het gaat daarbij om de taken en bevoegdheden van publieke partijen, het proces van versterken, de inrichting van rechtsbescherming, de normen op basis waarvan wordt besloten (de Meijdamnorm, de NPR en de HRA), de heffing op de NAM, een escalatiemodel als de veiligheid onvoldoende is geborgd en een toetsingskader voor SodM om lokale plannen van aanpak te toetsen op veiligheid.
- Er komt een zelfstandig bestuursorgaan: een onafhankelijke, publiekrechtelijke entiteit met deskundigen die zonder aansturing of beïnvloeding van derden en op basis van wettelijke kaders besluiten neemt over veiligheid van individuele gebouwen. Deze entiteit, die voorlopig het Instituut Versterkingsopgave (IVO) wordt genoemd, besluit of een gebouw versterkt moet worden en, zo ja, met welke maatregelen.
- Het werkplan van het IVO wordt door het Bestuurlijk Overleg Groningen (BOG) vastgesteld.
- Er komt een uitvoeringsorganisatie (UO), die de uitvoeringsketen aanstuurt. De UO voert uitvoeringsplannen uit op basis van de door gemeenten genomen versterkingsbesluiten. De NCG is de voorloper van deze UO. Het Rijk is eigenaar.
- Gemeenten zijn opdrachtgever voor de UO voor de uitvoering van lokale versterkingsplannen. De uitvoeringsorganisatie geeft uitvoering aan de versterking op basis van de versterkingsplannen van gemeenten, waarin de besluiten van het IVO zijn opgenomen.
- In het Bestuurlijk Overleg Groningen, waar Rijk en regionale overheden bestuurlijk vertegenwoordigd zijn, vindt afstemming plaats over schadeafhandeling, versterking en toekomstperspectief.

367 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 581; Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 581.
368 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake geannoteerde agenda BO maandag 11 maart, 7 maart 2019.

- Er komt een Bovenlokaal Samenwerkingsoverleg (BSO) waar afstemming plaatsvindt over de inzet van middelen en capaciteit tussen lokale stuurgroepen en de eigenaar van de uitvoeringsorganisatie om te komen tot slagvaardige uitvoering.
- Vanuit het BSO wordt een ambtelijk 'versnellingsteam' ingericht voor bevordering van slagvaardige besluitvorming over specifieke vragen in de uitvoering.
- SodM heeft een toezichthoudende en adviserende rol in het kader van de veiligheid en toetst of de plannen van de gemeenten voor uitvoering van de versterking voldoen aan het toetsingskader.
- De bewoner/eigenaar heeft het laatste woord over de versterking van zijn/haar woning, met uitzondering van acuut onveilige situaties. Het definitief ontwerp voor versterking moet in nauwe samenspraak met de bewoner tot stand komen. Het versterkingsbesluit op basis van een definitief ontwerp wordt door de gemeente genomen. Voor de bewoner staat laagdrempelige, publiekrechtelijke rechtsbescherming open tegen dit besluit.
- De minister van Economische Zaken en Klimaat stelt op korte termijn een beleidsregel vast die de tijdelijke governance van de versterking regelt (in afwachting van een wettelijke regeling).
- De lokale versterkingsaanpakken bieden mogelijkheden voor een integrale stads-, dorps- en buurtvernieuwingsaanpak. Behalve gemeenten, de UO/NCG en andere partners is ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hierbij betrokken (in verband met de relatie met burgerbetrokkenheid, bestuurskracht, wonen en bouwen).[369, 370]

Uit het interdepartementale besluitvormende overleg van ambtenaren van de betrokken ministeries, dat een dag ná het bestuurlijk overleg plaatsvindt, blijkt dat het bestuurlijk overleg goed is verlopen en er belangrijke stappen zijn gezet. De ambtenaren bespreken de verschillende besluiten en stappen. Over de *governance* van de versterking wordt opgemerkt dat het enige discussiepunt nog is wie de eigenaar wordt van de uitvoeringsorganisatie. De regio geeft aan dat men er de voorkeur aan geeft dat het eigenaarschap overgaat naar het ministerie van BZK, maar hierover zijn nog geen toezeggingen gedaan.[371]

Twee dagen na het bestuurlijk overleg, op 13 maart 2019, stuurt minister Wiebes een brief naar de Tweede Kamer met de uitkomsten van het overleg. De ondertekende convenanten en uitgangspunten van de *governance* van de versterking worden meegestuurd. Wiebes schrijft dat de nieuwe aanpak van de versterking inmiddels loopt. De meeste gemeenten hebben de lokale plannen van aanpak al gereed, en in alle gemeenten wordt nu gestart met opname en beoordeling van de adressen die in de meest risicovolle categorie horen. De minister wijst erop dat de capaciteit voor opname groter is dan de capaciteit voor het beoordelen van woningen en voor het bouwen. Wiebes schrijft dat gemeenten, de provincie, de NCG en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat er alles aan doen om de capaciteit voor het beoordelen te vergroten. Er is onder meer afgesproken dat een externe, onafhankelijke partij de opdracht krijgt om een analyse te maken van de mogelijkheden om de capaciteit structureel te vergroten. De ambitie is om de capaciteit op korte termijn te verhogen naar 2.000 à 2.400 beoordelingen in 2020, en dat er vanaf 2020

369 Bestuurlijk Overleg Groningen. Governance versterken: uitgangspunten voor besluitvorming op 11 maart 2019, 11 maart 2019.
370 Governance versterken: uitgangspunten voor besluitvorming op 11 maart 2019.
371 Ministerie van EZK. Verslag (interdepartementaal) Besluitvormend Overleg Groningen, 12 maart 2018.

capaciteit moet zijn om structureel 4.000 adressen per jaar te beoordelen. Een geslaagde '*versnellingsaanpak*' is daarvoor een voorwaarde. Een onderdeel daarvan is de typologieaanpak: toepassing van standaardversterkingsmaatregelen voor huizen van hetzelfde type. TNO is gevraagd de typologieaanpak te valideren.[372]

Vooruitlopend op de wettelijke verankering, wordt in mei 2019 het *Besluit versterking gebouwen* vastgesteld.[373] Op 17 mei 2019 deelt minister Wiebes dit besluit, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren, met de Tweede Kamer.[374] In de begeleidende brief staat: "*Vooruitlopend op wetgeving (consultatie verwacht eind Q4 2019 [het vierde kwartaal van 2019, red.]) is het Besluit versterking gebouwen Groningen vastgesteld, dat de publiekrechtelijke aansturing van het versterkingsproces vastlegt en een onafhankelijke commissie van deskundigen instelt die beoordeelt of gebouwen versterkt moeten worden*." Daarnaast schrijft de minister dat de NCG als voorloper kan worden gezien van de uitvoeringsorganisatie, dat daarom het instellingsbesluit van de NCG zal worden aangepast en dat het "*voor de hand*" ligt om het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie te beleggen bij het ministerie van BZK. Minister Wiebes meldt daarnaast dat er overeenkomsten zijn gesloten tussen de NAM en de Staat en tussen de NCG en het CVW. Deze overeenkomsten regelen dat in de periode tot met eind 2019 de NCG het CVW kan aansturen zonder inhoudelijke betrokkenheid van NAM.[375]

Het Groninger Gasberaad laat zich per brief op 11 juli 2019 kritisch uit over de gekozen governance, waarbij tegelijkertijd sprake lijkt te zijn van een 'objectgerichte aanpak' – risicovolle objecten eerst, met prioritering op basis van de HRA – en een 'gebiedsgerichte aanpak' – gebaseerd op de lokale plannen van aanpak van gemeenten. Die dubbele aanpak in combinatie met beperkte capaciteit leidt volgens het Gasberaad tot *"permanente spanning (object vs gebied) in de aanpak".* De spanning kan ontstaan binnen een lokale aanpak, maar ook tussen de verschillende lokale plannen van verschillende gemeenten. *"Wij denken dat dit de interne verhouding niet ten goede komt, meestal het recept voor vertraging."* Ook is het Gasberaad kritisch over de oprichting van weer een nieuwe organisatie, namelijk de Tijdelijke Commissie Versterken. Het Gasberaad wijst erop dat het, net als SodM en de Groninger Bodem Beweging, al eerder vraagtekens bij deze keuze heeft geplaatst, maar dat er geen serieuze heroverweging heeft plaatsgevonden over nut en noodzaak van zo'n organisatie. In de kern ziet het Gasberaad verder als twee belangrijkste zorgpunten dat er nauwelijks beweging is richting integratie van schade en versterking, en dat er een 'enge' benadering voor versterking wordt gekozen (namelijk enkel uitgaand van het overlijdensrisico). Daarmee is van proactieve schadepreventie geen sprake.[376]

372 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 587.
373 Op basis van art. 52g, derde lid, van de Mijnbouwwet, art. 4:81 en afdeling 10.1.1 van de Algemene wet bestuursrecht en art. 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies.
374 Bijlage 'Besluit van de Minister van Economische Zaken en Klimaat inzake versterking van gebouwen in Groningen en tot instelling van De Tijdelijke commissie versterking Groningen' bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609.
375 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609.
376 GGB. Brief Groninger Gasberaad aan Bestuurlijk Overleg Groningen inzake Reactie op stukken voor Bestuurlijk Overleg Groningen, 11 juli 2019.

In september 2019 volgt het daadwerkelijke besluit dat de Nationaal Coördinator Groningen als uitvoeringsorganisatie de versterkingsoperatie gaat uitvoeren, en dat het eigenaarschap van de organisatie bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties komt te liggen. De rol van het Centrum Veilig Wonen bij de versterkingsoperatie komt daarmee ten einde.[377] Dit proces wordt nader beschreven paragraaf 9.4.8 van hoofdstuk 9.

Tekstkader 8.10 Adviescollege Veiligheid Groningen in plaats van Tijdelijke Commissie Versterken

In het *Besluit versterking gebouwen* van 17 mei 2019 wordt nog gesproken over de instelling van een ‘*Tijdelijke Commissie Versterken’ (TCV*). Deze commissie komt er echter uiteindelijk niet. Over de invulling van dit orgaan is namelijk nog veel discussie tussen Rijk en regio. Uit een nota aan minister Wiebes van 4 april 2019 blijkt dat de regio principiële bezwaren heeft tegen de rol en taken van de Tijdelijke Commissie Versterken (eerder het Instituut Versterkingsopgave (IVO) genoemd), die in de huidige opzet de bevoegdheid krijgt ‘normbesluiten’ te nemen en te besluiten of een gebouw wel of niet veilig is. Het ministerie heeft een onafhankelijk orgaan van deskundigen voor ogen, dat op afstand van bestuurlijke partijen besluit over het eigen kader op basis waarvan bepaald wordt of een gebouw veilig is, en die zelf gaat over het risicomodel dat wordt toegepast (nu is dat de HRA), welke veiligheidsnorm wordt gebruikt in de beoordeling (nu de NPR) en op welke manier een categorie-indeling dan wel typologie-aanpak wordt vormgegeven. De regio wenst echter dat de besluiten over de kaders in het Bestuurlijk Overleg Groningen worden genomen.[378] Uit een brief van het Groninger Gasberaad van 11 juli 2019 blijkt dat ook de maatschappelijke organisaties hun bedenkingen hebben.[379]

Uit de notulen van het interdepartementaal Besluitvormend overleg van ambtenaren van 3 september 2019 blijkt dat er geen Tijdelijke Commissie Versterken (TCV) komt. In plaats daarvan komt er een Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) dat de minister zal adviseren over de veiligheidskaders. Vaststelling van de normbesluiten wordt bij de NCG belegd.[380] Het ACVG wordt per 15 september 2019 opgericht. Enige tijd later volgt het instellingsbesluit, dat op 15 november 2019 door de ministerraad wordt goedgekeurd[381] en op 17 december 2019 formeel wordt vastgesteld (en op 23 december in de Staatscourant wordt gepubliceerd).[382]

377 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 680.
378 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake beleidsregel versterken, 4 oktober 2019.
379 GGB. Brief aan het bestuurlijk overleg, 11 juli 2019.
380 Ministerie van EZK. Verslag besluitvormend overleg Groningen. 3 september 2019.
381 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake benoeming ACVG. 4 december 2019.
382 Stcrt. 2019, 69958.

Het ACVG krijgt als taak om de minister van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te adviseren over:
- de wijze waarop een risicoprofiel voor een gebouw en de actualisatie daarvan wordt vastgesteld;
- de wijze waarop wordt vastgesteld of een gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet;
- de wijze waarop wordt vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om een gebouw aan de veiligheidsnorm te laten voldoen.

Ter voorbereiding op het uitbrengen van een advies raadpleegt het adviescollege de colleges van Burgemeesters en wethouders van de betreffende gemeenten en de inspecteur-generaal van Staatstoezicht op de Mijnen over de uitvoerbaarheid en doeltreffendheid van de adviezen in de praktijk.[383]

8.5 De regio en inwoners: wel aandacht en geld, geen oplossing voor problemen

In de periode na de aardbeving bij Zeerijp merken de regiobestuurders, de maatschappelijke organisaties en de bewoners van Groningen dat in enkele zaken beweging komt: de start van de TCMG, het besluit om de gaswinning te beëindigen en een Nationaal Programma Groningen (NPG) met geld voor de regio. Dit zijn signalen van het nieuwe kabinet-Rutte III om te laten zien dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor de keuzes rond de gaswinning en de gevolgen van de gaswinning voor de bewoners. Tegelijkertijd duren de aardbevingen voort, ontstaat er nieuwe schade en staat de versterking ter discussie.

Excuses en fakkeloptocht

Twee dagen na de aardbeving bij Zeerijp op 8 januari 2018 bezoekt minister Wiebes de omgeving. Basisschoolkinderen staan klaar met een spandoek met de tekst '*Wingewest, huizen verpest*'.[384] Op 14 januari 2018 verschijnt premier Rutte in het televisieprogramma Buitenhof. Rutte *"verontschuldigt zich dat hij afgelopen jaren geen oog had voor de veiligheid van Groningers in het aardbevingsgebied"* en zegt dat hij deze excuses mede maakt namens voormalig minister Kamp. Het gesprek met Rutte gaat verder over het uitblijven van een nieuw schadeprotocol. De premier heeft de schuld voor de vertraging de week ervoor bij de regionale overheden gelegd, maar moet nu erkennen: *"Dat lag niet aan de lagere overheden, maar aan de kabinetsformatie"*.[385] Hij geeft aan dat hij dit zichzelf '*verwijt*' aangezien hij als minister-president hiervoor *"de eerst aan te spreken persoon"* is.[386] Susan Top van het Gasberaad vindt

383 Adviescollege Veiligheid Groningen. Schriftelijke inlichting met een overzicht van de organisatiestructuur, de rol, taken en verantwoordelijkheden van het Adviescollege Veiligheid, 13 april 2021.
384 Berg, van den (11 januari 2018).
385 Meulema (15 januari 2018), p. 2.
386 Zuidervaart (15 januari 2018), p. 6.

dat het niet bij excuses kan blijven: *"Hij moet het laten zien. Belofte maakt schuld"*. Een oproep die ook door gedeputeerde Eikenaar gesteund wordt: *"We moeten snel zorgen voor een goed, rechtvaardig en ruimhartig schadeprotocol. Het kabinet moet over de brug komen en Groningen wat bieden"*.[387]

Als gevolg van de onrust in de provincie lopen op 19 februari 2018 10.000 Groningers mee in een fakkeloptocht tegen de gaswinning.

8.5.1 Positieve gevoelens verdwijnen snel

Teleurstelling over plan tijdelijk stilleggen versterking
Na de aardbeving bij Zeerijp op 8 januari 2018 zet minister Wiebes enkele concrete stappen. De start van de TCMG, waarmee de NAM geen rol meer heeft bij de schadeafhandeling en de rijksoverheid de verantwoordelijkheid overneemt, geeft de Groningers wat meer vertrouwen. De daarmee gepaard gaande belofte dat de schadeafhandeling onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend plaats zal vinden, geeft hoop.

Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis beschrijft dit in de discoursanalyse (zie bijlage 1 in Boek 5) als volgt; "*In de beginmaanden van Wiebes' ministerschap oordeelden Groningers overwegend positief over hem. Hij zette inhoudelijk stappen, toonde begrip en men voelde zich door hem gehoord. De minister maakte zich bewust klein: 'Het zijn grote problemen en in het midden staat een klein mannetje. En dat ben ik.'*" De discoursanalyse vervolgt dan met de constatering dat die positieve gevoelens niet alle instanties betreft: "*Ondertussen brokkelde het Groningse vertrouwen in enkele instituties, zoals de NAM, wel (verder) af. In het nieuwe schadeprotocol dat Wiebes in februari aankondigde werd de NAM terzijde geschoven. Voor oude, nog niet afgehandelde schadegevallen gold echter onverminderd dat de gedupeerden en de NAM daarover samen moesten onderhandelen. Ook het vertrouwen in de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) Hans Alders bevond zich op een laag peil vanwege het trage verloop van de versterkingsoperatie en een vermeend gebrek aan onafhankelijkheid: de NCG zou te veel aan de leiband van de NAM en het ministerie van Economische Zaken lopen*."[388]

Ook het besluit van minister Wiebes om de gaswinning uiterlijk in 2022 naar nul te brengen, ontvangt de regio aanvankelijk met gejuich. De positieve gevoelens over minister Wiebes verdwijnen als hij een belangrijk deel van de versterkingsoperatie tijdelijk stillegt. Er zijn verwachtingen gewekt over de versterkingsopgave, maar de minister wil terugkomen op eerder gedane toezeggingen. Een regiobestuurder constateert dat bewoners zich hierdoor onheus behandeld voelen. "*Provinciale Statenlid van Groninger Belang (GB) Petra Blink wijst op het negatieve bijeffect van de [deels, red.] stilgelegde versterkingsoperatie: 'Inwoners raken radeloos en beginnen het vertrouwen in de lokale overheid te verliezen.'*"[389] De regio kan zich niet vinden in de plannen van de minister.

387 Meulema (15 januari 2018), p. 2.
388 Brouwer et al (2022).
389 Brouwer et al. (2022), noot 245.

> *Ook die bestuurders en wethouders hebben natuurlijk in zaaltjes gestaan en dingen uitgelegd aan mensen. Dat moet je je ook realiseren: zij moesten het verhaal dat het toch weer anders werd, weer gaan vertellen. Dat was echt wel heftig.*
>
> *Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022*

De regionale bestuurders trekken zich terug uit het Bestuurlijk Overleg Groningen. "*De vertraging in de versterkingsoperatie wakkerde de onzekerheid aan of de veiligheid in Groningen voldoende gewaarborgd werd. Niet de veiligheid maar de leveringszekerheid zou nog altijd centraal staan, schreven gemeenten, waterschappen, provincie en de Veiligheidsregio Groningen in oktober in een alarmerende brief aan de minister. Ook GBB-lid Derwin Schorren richtte zich in het DvhN [Dagblad van het Noorden, red.] tot Wiebes en schreef dat het onveiligheidsgevoel van Groningers gelaagd was: 'Onveiligheid wordt geschapen wanneer we, door de onverkoopbaarheid van onze huizen, gevangen zitten in ons eigen huis. En daarnaast worden onze onveiligheidsgevoelens getriggerd door een overheid die we niet op haar woord kunnen vertrouwen en die ons blijkbaar niet weet te beschermen tegen gewetenloze multinationals als de Shell. Veiligheid bestaat dus uit vele componenten en is op zich al complex en niet terug te brengen tot "levend je huis kunnen verlaten na een zware beving".' Het wantrouwen jegens de minister zou niet meer verdwijnen, ook niet door opeenvolgende positieve berichten over de voortvarende afbouw van de gasproductie en de ontmanteling van de eerste gaswinningslocaties*", somt de discoursanalyse op.[390]

Ook gezondheidsrisico's leiden tot slachtoffers
De onderzoekers van Gronings Perspectief doen langlopend onderzoek naar de gezondheid van de inwoners van het gaswinningsgebied. De onderzoekers hebben in 2018 de omvang van deze gezondheidsklachten gecombineerd met wetenschappelijk kennis over de gevolgen op langere termijn en maken op basis daarvan de som dat er vijf mensen of meer per jaar kunnen overlijden als gevolg van de aardbevingsproblematiek.[391] Dit is een (conservatieve) schatting van de minimale sterfte. Tom Postmes, hoogleraar sociale psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en voormalig onderzoeksleider van Gronings Perspectief, heeft op verzoek van Staatstoezicht op de Mijnen in 2019 opnieuw berekeningen uitgevoerd. Volgens Postmes is het reëel om te verwachten dat er jaarlijks, op langere termijn, circa zestien extra sterftegevallen zullen zijn in de groep mensen met schade aan hun woning (1.252,3 sterftegevallen in plaats van de te verwachten 1.236).[392] Daarnaast verricht Gronings Perspectief ook een vervolgonderzoek naar de effecten voor kinderen (zie verder themahoofdstuk I Welzijn en gezondheid).

390 Brouwer et al. (2022), pp. 35-36.
391 Postmes et al. (31 januari 2018), p. 110.
392 Rijksuniversiteit Groningen. Memo Tom Postmes over de gemiddelde verwachte mortaliteit door aardbevingsschade: update van eerdere berekeningen, 21 juni 2019.

Invloed Groninger Gasberaad en Groninger Bodem Beweging op besluitvorming beperkt
De invloed van de regio op de besluitvorming blijkt beperkt. De maatschappelijke partijen hebben wel invloed op de keuzes over het schadeprotocol die de bestuurlijke tafel maakt. Bij de verdere besluitvorming zien zij hun adviserende rol verdampen. Zij zetten al in maart 2018 vraagtekens bij hun positie, omdat zij onvoldoende informatie krijgen en soms zelfs niet worden uitgenodigd voor bijeenkomsten. Dat blijkt onder andere uit een e-mail van de Groninger Bodem Beweging aan de begeleidende organisatie, de Boston Consulting Group
"[...] Wat nog wel verbeterd kan worden, is de transparantie en de informatievoorziening. Om een voorbeeld te geven: van de voorstellen die morgen zullen worden besproken, kennen we noch de herkomst, noch zijn wij betrokken geweest bij de bespreking/totstandkoming hiervan. Aanvankelijk zijn we overgeslagen bij de uitnodigingen voor de vergaderingen van sommige tafels (versterking en besturing), waardoor we de eerste sessies misten. Het is vaak onduidelijk wie de stukken schrijft.
- *Soms zijn er stukken voor een vergadering die wij niet krijgen.*
- *Soms wordt de discussie aan de tafels gestuurd door de vraagstelling/ opdracht aan de tafels.*
- *Correcter zou zijn dat de input voor de bestuurlijke tafel eerst wordt besproken aan de betreffende experttafel.*
- *Vraag: is er overleg tussen de trekkers van de tafels en BCG en/of Den Haag?*

Al met al is onze rol in het proces zodanig dat wij ons op geen enkele wijze gecommitteerd achten aan de uitkomst van het proces, niettegenstaande het feit dat wij aan een aantal tafels een in onze ogen nuttige inbreng hebben."[393]

Ook de invloed van de regiobestuurders op de besluitvorming blijkt beperkt, met name wanneer zij zich gezamenlijk keren tegen het stilleggen van een belangrijk deel van de versterkingsoperatie. Ondanks de kritiek van de regiobestuurders besluit minister Wiebes daar toch toe.

8.5.2 Nationaal Programma Groningen komt tot stand
In het regeerakkoord *Vertrouwen in de toekomst* staat een paragraaf over Groningen.[394] Naast een verdere stapsgewijze verlaging van de winning en het werken aan herstel en versterking, stelt het nieuwe kabinet een fonds in het vooruitzicht voor investeringen in de leefbaarheid en economie van de regio. Vanaf 2018 moet jaarlijks een bedrag ter grootte van 2,5% van de aardgasbaten ten deel vallen aan een regiofonds voor economische versterking en leefbaarheid. Op dat moment wordt een bedrag van 50 miljoen euro per jaar genoemd. Dit fonds komt er uiteindelijk niet, maar wel krijgt het voornemen een uitwerking middels het Nationaal Programma Groningen.

Impasse in het bestuurlijk overleg leidt tot vertraging NPG
Vanaf januari 2018 overleggen de minister van EZK, provincie en gemeenten wekelijks over een vijftal onderwerpen uit het gaswinningsdossier.[395] De Nationaal Coördinator Groningen, de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad nemen als permanent adviserende

393 GBB. Mailbericht aan de Boston Consulting Group, 4 maart 2018.
394 Rijksoverheid (10 oktober 2017).
395 Provincie Groningen. Brief aan provinciale staten over vastlopen gesprekken Bestuurlijke tafel, 25 mei 2018.

leden deel. De gesprekken gaan over de onderwerpen toekomstvisie, versterken, schadefonds, schadeprotocol en bestuur. Al tijdens bijeenkomsten op 19 en 23 april 2018 spreken de deelnemers over een *Nationaal Programma Groningen*, met daarin afspraken over schade en versterking en een toekomstperspectief voor de regio. Kort na afloop van de bestuurlijke tafels, op 24 april 2018, schrijft minister Wiebes in een brief aan de Tweede Kamer intensief overleg te voeren met de bestuurders uit de regio. De overleggen hebben dan al geresulteerd in een nieuw schadeprotocol. Wiebes geeft aan de verwachting te hebben dat in de komende weken definitieve afspraken kunnen worden vastgelegd in een bestuurlijk akkoord. Voor het toekomstperspectief koerst men op een *"een ambitieuze meerjarige aanpak van Rijk en regio met daarbij passende investeringen"*.[396]

> *Dat heeft uiteindelijk geleid tot een startdocument: Groningen op volle kracht. Dan praten we over april 2018. Vlak daarna kondigt minister Ollongren in het genoemde bestuurlijk overleg aan dat ze daarvoor 1,15 miljard beschikbaar heeft. Ze zegt dan geloof ik 1,2 miljard. En dat is mooi. En daarna moet je gaan nadenken hoe je daar dan toekomst van Groningen van maakt.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Zover komt het echter niet. Op 22 mei 2018 loopt het bestuurlijke overleg met minister Wiebes vast. Er is onenigheid over de versterkingsaanpak van 1.588 woningen in Appingedam, Delfzijl, Ten Boer en Overschild, de zogeheten 'batch 1.588' (zie tekstkader 8.9). De regio vindt dat de versterkingsadviezen die al klaar liggen gedeeld moeten worden met de bewoners, zodat de versterkingsaanpak kan starten. Minister Wiebes wil wachten op de meest actuele veiligheidsinzichten, omdat door het stoppen van de gaswinning in Groningen het risico op aardbevingen afneemt.[397]

Discussie over bijdrage NAM aan NPG
Ondertussen spreken de Staat, Shell en ExxonMobil in het Akkoord op Hoofdlijnen af dat de NAM 500 miljoen euro gaat bijdragen aan de investeringen in het toekomstperspectief van Groningen. Minister Wiebes informeert de Tweede Kamer op 25 juni 2018 over het Akkoord op Hoofdlijnen.[398] Een dag later bericht Het Financieele Dagblad dat de NAM slechts 135 miljoen euro gaat betalen aan het toekomstperspectief voor de regio in plaats van de afgesproken 500 miljoen euro.[399]

396 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 466.
397 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 468.
398 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 493.
399 Grol & Jonker (27 juni 2018), p.2.

Soms heeft die discussie bijna iets gekunstelds, omdat van elke euro die de NAM verdient, het gros naar de Staat gaat en van elke euro die de NAM uitgeeft, de belastingbetaler uiteindelijk 73 cent betaalt. Maar goed, dat betekent altijd nog één kwart niet. Die werd betaald door de oliemaatschappijen.

Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022

Het lid Van der Lee (GroenLinks) vraagt op 27 juni 2018 tijdens de regeling van werkzaamheden om een kabinetsreactie op het artikel in Het Financieele Dagblad.[400] Minister Wiebes licht per brief van 28 juni 2018 toe dat op grond van het Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en ExxonMobil de NAM 500 miljoen euro zal bijdragen.[401] De bijdrage wordt behandeld zoals alle kosten van de NAM en is voor rekening en risico van de Maatschap. De kosten worden verrekend met de opbrengsten en leiden uiteindelijk tot een lagere winst. Minister Wiebes geeft aan dat van de misgelopen winst 73%, ofwel 365 miljoen, aan de Staat zou zijn toegekomen. Het Rijk draagt daarnaast ook 500 miljoen euro bij aan het fonds.

In de aangenomen motie-Van der Lee c.s. van 28 juni 2018 vraagt de Kamer om een integraal overzicht van de kosten voor de betrokken partijen ten aanzien van de afspraken over de afbouw van de gaswinning.[402] De brief van minister Wiebes van 18 september 2018 bevat geen nieuwe informatie over de kostenverdeling voor het regiofonds.[403] Wel wordt voor het eerst de naam Nationaal Programma Groningen (NPG) genoemd. Zodra Rijk en regio overeenstemming hebben bereikt, zal het kabinet de Kamer nader informeren.

Maatschappelijke organisaties aanvankelijk niet betrokken bij totstandkoming NPG
Opvallend in het traject voorafgaand tot de presentatie van het NPG zijn signalen over de beperkte betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Zo schrijft FNV[404] op 16 augustus 2018 in een brief aan de Kamer dat zij en het Groninger Gasberaad op de hoogte zijn van gesprekken over een nieuw governancemodel, maar dat de rol en positie van maatschappelijke organisaties daarin onduidelijk is.[405] De gesprekken vinden buiten het blikveld van de maatschappelijke organisaties plaats. Dit terwijl al gewerkt wordt aan een nationaal programma voor Groningen. Het Groninger Gasberaad en de afzonderlijke organisaties zijn niet betrokken en missen een mogelijkheid om als gesprekspartner inbreng te kunnen geven en tenminste te kunnen reflecteren op wat gaande is: *"U spreekt regelmatig over overleg, afspraken en overeenstemming met 'de regio', maar u moet weten dat de FNV en met ons de andere organisaties in het Gasberaad zich tot onze grote spijt niet aangesproken voelen".* Nu is er volgens hen een beleid van verdeel en heers, wat *"funest [is] voor het vertrouwen van de Groningers in politiek en hun toekomst".*

400 Handelingen II 2017/18, nr. 99.
401 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 497.
402 Kamerstuk II 2017/18, 34957, nr. 36.
403 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 524.
404 FNV is in Groningen vertegenwoordigd in het Groninger Gasberaad (GGB).
405 FNV. Brief aan minister Wiebes inzake Maatschappelijke organisaties volwaardig gesprekspartner gasproblematiek Groningen, 16 augustus 2018.

Op 2 oktober heeft het Groninger Gasberaad een intern bijpraatmoment.[406] Gedeputeerde Gräper (D66) sluit op een gegeven moment ook aan. In het eerste deel van de bespreking (voordat Gräper aansluit) komt aan de orde dat het Groninger Gasberaad op 1 oktober het NPG heeft ontvangen. Aanwezigen van het Groninger Gasberaad vinden dat het NPG wel goede voornemens bevat, maar dat de voornemens niet concreet gemaakt worden. Zo vinden ze de verplichte cofinanciering die in de plannen is opgenomen geen compensatie voor de regio. Ook is de achterban niet geconsulteerd – volgens hen een schoffering van de maatschappelijke organisaties. Het vervolg is onduidelijk. Maatschappelijke organisaties zouden aan tafel kunnen, maar hun aanwezigheid is niet vastgelegd. De boodschap aan gedeputeerde Gräper wordt dat het Groninger Gasberaad het NPG zo niet kan ondersteunen en ondertekenen.

Als gedeputeerde Gräper aansluit bij de bijeenkomst, geeft zij aan dat in de voorbereiding niemand bewust is buitengesloten. Het stoppen van de gezamenlijke overleggen heeft de gedeputeerde ook als abrupt ervaren. Om het proces op gang te krijgen heeft de regio het overleg voor de zomer zelf weer opgepakt. Gedeputeerde Gräper zegt zich ervan bewust te zijn dat het niet zonder maatschappelijk middenveld kan. Ze benadrukt de kansen die het programma biedt voor Groningen en zegt toe dat het Groninger Gasberaad kan gaan meedenken vanaf 6 oktober 2018.

Presentatie startdocument NPG in Den Haag
Op 5 oktober 2018 wordt het *Startdocument Nationaal Programma Groningen* gepresenteerd tijdens een bijeenkomst in Den Haag.[407] Op de website van het NPG is de doelstelling als volgt geformuleerd: "*Nationaal Programma Groningen is er voor elke Groninger, jong én oud. We gaan fors investeren in de toekomst: door het versterken van de leefomgeving, de economie, opleidingen, banen en de natuur en het klimaat*."[408]

> *Er was een feestelijk moment in sociëteit De Witte, waar het halve kabinet aanwezig was – daarom zaten we ook in Den Haag – om het convenant over toekomst voor Groningen mee te ondertekenen: het Nationaal Programma Groningen.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

> *Een heel vreemde gebeurtenis was de oprichting van het Nationaal Programma Groningen. Dat werd ook als een soort van triomf gepresenteerd. Op dat moment was het een cascade van ellende in Groningen.*
>
> *Openbaar verhoor Tom Postmes, 1 juli 2022*

406 GGB. Verslag bijpraatmoment Groninger Gasberaad, 2 oktober 2018.
407 Nationaal Programma Groningen (5 oktober 2018).
408 Nationaal Programma Groningen (n.d. H8).

In het startdocument zijn afspraken op hoofdlijnen vastgelegd over de doelen, structuur en financiering. Deze moeten in een bestuursovereenkomst uitgewerkt worden. Het NPG is een samenwerkingsverband van het Rijk, de provincie Groningen en de deelnemende gemeenten Groningen, Midden-Groningen, Appingedam, Delfzijl, Loppersum, Het Hogeland en Oldambt. Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat biedt het NPG namens het kabinet aan de Tweede Kamer aan.[409] De totale omvang van het budget voor het NPG bedraagt 1,15 miljard euro (inclusief de bijdrage van de NAM), met een looptijd van tien jaar, tot 2030. Een koppeling tussen het bedrag van 1,15 miljard euro en de hoogte van de aardgasbaten wordt in de brief en het startdocument niet gelegd.

> *In het Nationaal Programma Groningen hebben we ons alleen maar bemoeid met regelen van het budget, maar niet met de toedeling aan projecten, programma's of de plafonds die erin gelegd werden. De keuzes waren heel bewust aan de regio. [...] Uiteindelijk is er ook afgesproken dat er een milder regime van verantwoorden zou gelden, want we wilden echt oprecht dat de regio zelf die keuzes maakte.*
>
> *Openbaar verhoor Anita Wouters, 26 september 2022*

Het NPG bestaat uit drie programmalijnen gericht op wonen en leefomgeving, natuur, energie en klimaat, en economie en arbeidsmarkt (zie tekstkader 8.11). In het startdocument is aangegeven dat de bijdrage van het Rijk een startkapitaal is en gezien moet worden als investeringsbudget, waarbij er altijd sprake is van cofinanciering. Al in het startdocument is aangegeven dat dit voor de aardbevingsgemeenten lastig kan zijn, gezien hun beperkte financiële middelen. Om die reden wordt aangegeven dat: *"Criteria met betrekking tot matching en cofinanciering worden per programmalijn in een volgende stap verder uitgewerkt, zodat concrete projectvoorstellen daaraan getoetst kunnen worden. In de nadere uitwerking zal ook een nadere verdeling worden gemaakt over de drie programmalijnen"*.[410]

> *Alle bewindspersonen die daar aan tafel zaten, zeiden ook: "Dit is het startkapitaal. Wij realiseren ons dat Nederland aan Groningen veel verschuldigd is, dat er heel wat is recht te zetten. Dit is het startkapitaal, dat je goed kunt benutten voor de cofinanciering, want wij zullen vanaf nu de reguliere middelen uit onze begroting ook maximaal richten naar Groningen".*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

409 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 528.
410 Nationaal Programma Groningen (5 oktober 2018).

Tekstkader 8.11 Programmalijnen en doelen Nationaal Programma Groningen

1. Groningse kracht en trots: gericht op toekomstbestendig wonen in een aantrekkelijke en leefbare omgeving met voldoende voorzieningen.
   - *Dorps- en wijkvernieuwing die ruimtelijke, sociale en economische vernieuwing combineert op een manier die past bij de Groningse historie en landschapskenmerken. Kwaliteit wordt toegevoegd, onder andere door het levensloopbestendig en duurzaam maken van de woningen.*
   - *Het benutten van cultureel erfgoed als verbindende schakel tussen Groningers en de verbetering van de leefomgeving en het vestigingsklimaat.*
   - *Met voorzieningen en (preventief) gezondheidsbeleid zorgen voor een duurzaam welbevinden.*
   - *Toekomstbestendig maken van voorzieningen op het gebied van zorg, onderwijs, retail en werk, waaronder verbeterde lokale en regionale bereikbaarheid.*

2. Groningse natuur, energie en klimaat: gericht op de energietransitie en klimaatadaptatie door het inpassen van de duurzame productie van energie in het landschap, het klimaatbestendig inrichten van het landschap en het verduurzamen van de landbouw.
   - *Openbaar vervoer per bus is uiterlijk in 2030 CO_2-neutraal en per regionaal spoor uiterlijk in 2035.*
   - *De Groningse landbouw is duurzaam in 2030 en draagt bij aan klimaatadaptatie.*
   - *Groningse woningen zijn aardgasvrij in 2035.*
   - *Groningen is zelfvoorzienend op het terrein van duurzame energie en 'exporteert' groene energie in de jaren na 2040.*
   - *De industrie, inclusief het chemische complex, is CO_2-negatief in 2050.*
   - *Een (inter)nationale positie als innovatieve koploper in energietransitie-vraagstukken.*
   - *Klimaatbestendig inrichten van vooral laaggelegen gebieden waardoor droogte en wateroverlast voorkomen worden.*

3. Groningse economie en arbeidsmarkt: gericht op het creëren van een toekomstbestendige regionale economie. Dit gaat over het stimuleren van innovatie en kansrijke sectoren, maar ook om de aansluiting van werk en vaardigheden. Infrastructuur en bereikbaarheid zijn daarbij belangrijke randvoorwaarden.
   - *Het aantal innovatieve bedrijven in Groningen is toegenomen.*
   - *Bedrijven bieden voldoende werkgelegenheid voor de gehele beroepsbevolking.*
   - *Goede scholen en opleidingen die bijdragen aan een veilig gevoel en goed onderwijs.*
   - *De regio is op een goede wijze ontsloten, met verschillende duurzame vervoersmodaliteiten. Daarnaast wordt er gestreefd naar een CO_2-neutrale infrastructuur.*

Bij de presentatie van het NPG wil het kabinet haar commitment tonen en zijn vijf ministers en een staatssecretaris aanwezig. Het valt op dat de Groningse gedeputeerde Eelco Eikenaar, die het niveau van gaswinning, de versterking en de schadeafhandeling, maar ook leefbaarheid in zijn portefeuille heeft, niet aanwezig is bij de presentatie. Gedeputeerde Fleur Gräper, met het NPG in haar portefeuille, en commissaris van de Koning René Paas, zijn wel aanwezig. In de regionale media is aandacht voor het wegblijven van Eikenaar. De gedeputeerde wil naar eigen zeggen niet als decorstuk fungeren in een ongepast Haags feestje, terwijl veel woningen onveilig zijn. Het wegblijven van Eikenaar noemt het Dagblad van het Noorden een '*potsierlijk gebaar*', het ging immers om *"een substantieel bedrag waarmee een begin wordt gemaakt met het inlossen van de schuld aan de bewoners in het aardbevingsgebied"*.[411]

> *Het eerlijke antwoord was dat ik het niet gepast vond. Ik vond de gedachte dat we nu de toekomst in zouden gaan, te veel legitimerend, terwijl die versterking op dat moment dramatisch verliep.*
>
> *Openbaar verhoor Eelco Eikenaar, 26 september 2022*

> *Ik heb natuurlijk in die tijd ook heel veel met de gedeputeerde daarover gesproken. Hoe gepast is het om na te denken over de toekomst van Groningen op het moment dat er nog zo veel mensen in de ellende zitten en schadeherstel en de versterking niet zijn geregeld? Zijn dit dan niet speeltjes voor de bestuurders, terwijl de gewone bevolking nog niet eens een huis heeft dat klopt?*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Terughoudende reacties op NPG bij maatschappelijke organisaties
Ook opmerkelijk is dat de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad niet zijn uitgenodigd voor de presentatie en niet betrokken zijn bij het opstellen van het NPG. Het Groninger Gasberaad reageert op de dag van de presentatie van het NPG met een persbericht. Het Gasberaad ziet het als een goede stap dat men over de toekomst nadenkt, maar "*reden voor een feestje is het niet, zo lang de schade-afhandeling en versterking nog niet goed geregeld zijn*".[412] Het NPG is volgens het Gasberaad echter weinig concreet en de einddoelen zijn niet '*smart*' geformuleerd.[413] Het Groninger Gasberaad geeft aan niet betrokken te zijn bij de totstandkoming van het startdocument. Wel is duidelijk geworden dat het Gasberaad kan deelnemen aan het bestuur en de programmacommissies. Als er voldoende ruimte is om inbreng te hebben en volwaardig mee te kunnen sturen, zal het Groninger Gasberaad dat in beginsel doen.

411 Veer, de (5 oktober 2018), p. 2.
412 GGB (5 oktober 2018).
413 Onder 'smart' wordt over het algemeen verstaan: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

De Groninger Bodem Beweging haalt in haar maandelijkse nieuwsbrief van november 2018 het '*feestelijke*' persbericht van de rijksoverheid aan waarin het NPG wordt gepresenteerd. De Groninger Bodem Beweging wijst erop dat aanspraak op de financiering uit het programma van 1,15 miljard euro alleen mogelijk is als provincie, gemeente, instellingen of particulieren zelf 50% bijdragen. Ook wijst de Groninger Bodem Beweging erop dat de NAM volgens haar effectief slechts 135 miljoen euro bijdraagt omdat 73% van de kosten wordt verrekend met de gasafdrachten aan de overheid. De Groninger Bodem Beweging wil zich sterk maken voor de inbreng van de inwoners van Groningen. Ook merkt zij op dat *"de ervaring leert dat overheidsambtenaren graag hun projecten het programma 'in wil fietsen'"*.[414]

Overwegend steun bij de landelijke politiek

Op 6 november 2018 volgt een brief aan de Tweede Kamer van minister Wiebes met een eerste overzicht van NPG-projecten die al in 2018 starten.[415] De Tweede Kamer besluit een algemeen overleg te voeren over het NPG. Hieraan voorafgaand vindt op 6 en 8 november ook de behandeling van de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat plaats.[416] Tijdens de begrotingsbehandeling stelt de Kamer een paar vragen over het NPG. Het gaat bijvoorbeeld om de vraag of de eerste projecten echt in 2018 van start gaan en hoe de samenwerking tussen het Rijk en de regio verloopt. Ook wordt gevraagd naar het vrijmaken van extra middelen voor geestelijke verzorgers in het aardbevingsgebied. Minister Wiebes geeft aan dat bij de Najaarsnota 50 miljoen euro naar het Provinciefonds wordt overgeheveld. Zo kan de regio nog dat jaar starten met projecten. De samenwerking tussen Rijk en regio verloopt volgens de minister goed. Er wordt constructief gewerkt aan een projectplan voor de eerste projecten. Voor de extra geestelijke verzorgers zijn middelen vrijgemaakt in het NPG. De minister spreekt de verwachting uit dat de uitkering van de subsidie nog in 2018 plaatsvindt. Daarnaast is in het NPG 1,5 miljoen euro vrijgemaakt voor aanvullende sociale en geestelijke ondersteuning.

De landelijke politiek ontvangt het NPG overwegend positief. Uit het algemeen overleg op 22 november 2018 blijkt dat de leden van de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat het NPG overwegend als positief en waardevol zien.[417] Het NPG wordt als een goede impuls voor de regio gezien. De leden wijzen op het belang van concrete plannen, die gericht moeten zijn op projecten waar Groningers wat aan hebben. Als voorbeelden komen onder andere dorpshuizen, sport, onderzoek/innovatie, waterstof en cultureel erfgoed langs. Tegelijk neemt het NPG volgens hen de onzekerheid voor bewoners niet weg. Hiervoor is duidelijkheid over de veiligheid, schadeherstel en versterking nodig. Ook wijzen de leden erop dat het belangrijk is om de Groningers bij de uitwerking van de plannen te betrekken. Minister Wiebes zegt dat de signalen van de maatschappelijke organisaties hierover hem hebben bereikt en dat hij met de regio zal overleggen om de maatschappelijke organisaties zo nauw mogelijk te betrekken.

414 GBB (november 2018).
415 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 531.
416 Handelingen II 2018/19, nr. 19 item 28; Handelingen 2018/19, nr. 21, item 7.
417 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 550.

Discussie over omvang budget, betekenis 'startkapitaal' en cofinancieringseis
Oppositiepartijen wijzen minister Wiebes erop dat het bedrag van 1,15 miljard euro zeer beperkt is ten opzichte van de opbrengst van de gaswinning van 300 miljard euro, en dat de NAM ook maar weinig bijdraagt. Het lid Beckerman (SP) noemt het een fooi. Het lid Nijboer (PvdA) vindt dat Shell en Exxon er met een schijntje vanaf komen, terwijl zij pronken met maatschappelijke betrokkenheid.

Met de term 'startkapitaal' uit het NPG is bedoeld dat de financiering als start dient voor aanvullende financiering door anderen en niet zozeer als een eerste kapitaal dat later door het Rijk aangevuld zal worden. Over de interpretatie van de term 'startkapitaal' ontstaat ook in de Tweede Kamer discussie. De leden Agnes Mulder (CDA) en Henk Nijboer (PvdA) pleiten ervoor de 1,15 miljard euro te zien als startkapitaal, in die zin dat het bedrag later door de regering verhoogd kan worden. Hiermee lijken ze een andere betekenis te geven aan de term dan in het startdocument van het NPG bedoeld is.

Minister Wiebes reageert terughoudend en geeft zijn uitleg: *"Dit is het bedrag dat dit kabinet bij elkaar heeft gekregen. Ik denk dat het een zeer fors bedrag is en dat het een uitdaging wordt om dit goed te besteden, maar ik heb er vertrouwen in dat dat kan. […] Je kunt ongelofelijk veel maatschappelijk kapitaal mobiliseren met dit bedrag, door je telkens te richten op een start, het vlot trekken daarvan, op een onrendabele top, of ervoor te zorgen dat deze regio net iets aantrekkelijker is dan bijvoorbeeld regio's net iets over de grens. Je kunt met dit bedrag dus een enorme hoeveelheid kapitaal en een enorme hoeveelheid investeringen mobiliseren. Dat is vooral wat met die cofinanciering beoogd wordt. We hebben er ook bespiegelingen aan gewijd voor wat voor soort projecten je wat voor soort leverage zou moeten hebben. Dat kan heel hoog oplopen".* De minister geeft aan dat de eis van cofinanciering een wens van de regio was, *"om het geld er niet doorheen te jakkeren"*, maar dat hij niet degene is *"die heel strenge normen voor cofinanciering gaat stellen"*.[418]

De verwarring blijkt ook uit de oorspronkelijke omschrijving op de website van het NPG: *"We noemen dit nadrukkelijk een startkapitaal omdat het uitgangspunt is dat dankzij aanvullende en toekomstige financiering veel meer geld in projecten geïnvesteerd kan worden".* Het woord '*toekomstige*' suggereert dat er in de toekomst aanvullende financiering van het Rijk beschikbaar komt. Het is inmiddels niet meer te vinden op de hoofdpagina van de website van het NPG, maar nog wel op onderliggende pagina's.[419]

Over de eis van cofinanciering blijven meerdere partijen kritisch. Uiteindelijk neemt de Kamer op 6 december 2019 met brede steun de motie-Beckerman (SP) c.s. aan, zodat gemeenten en provincie niet verplicht worden tot cofinanciering in de programmalijn *Groningse kracht en trots* (zie paragraaf 9.5.3 van hoofdstuk 9).[420] De cofinancieringseis blijft wel bestaan voor de beide andere programmalijnen. Een motie vanuit de oppositie om in de toekomst meer budget uit te trekken voor het NPG haalt het niet. Hiervoor is geen steun van de coalitiepartijen. Er worden

418 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 550.
419 Zie: https://nationaalprogrammagroningen.nl/veelgestelde-vragen/#faq-hoeveel-geld-is-er-beschikbaar
420 Kamerstuk II, 2018/19, 33529, nr. 546

geen afspraken vastgelegd over verlenging van het programma na afloop van de looptijd en geen nadere financiële toezeggingen gedaan.

> *Er is dus een budget en een Nationaal Programma, maar verder is er nog niks. [...] Je kunt je voorstellen dat als je alleen een zak geld hebt – er is altijd behoefte bij regionale overheden om geld te besteden – dat dat heel naar wordt.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

De uitwerking en uitvoering van het NPG vindt plaats na het bestuursakkoord 2019 en komt aan bod in paragraaf 9.5.3 van hoofdstuk 9.

8.6 Bevindingen 2018-2019

8.6.1 Inleiding: gaskraan gaat dicht, maar problemen niet opgelost

In dit hoofdstuk staat de periode tussen januari 2018 en mei 2019 centraal. Het contrast met de voorgaande periode is groot. Terwijl het jaar 2017 vooral gekenmerkt wordt door stilstand, worden in 2018 een aantal belangrijke beslissingen genomen. De aardbeving bij Zeerijp, op maandagmiddag 8 januari 2018, is daarbij van grote betekenis. Niet alleen door de kracht van de beving, 3,4 op de schaal van Richter, maar ook door het moment waarop de beving plaatsvindt; alle gesprekken bevinden zich dan in een impasse. Binnen een paar weken ligt er echter een nieuw schadeprotocol en in maart 2018 besluit het kabinet, voor velen onverwacht, tot beëindiging van de Groningse gaswinning in 2030.

De gaskraan gaat dus dicht, maar dit lost de problemen nog niet op. Het is een roerige periode. De 'pauzeknop' voor de versterkingsoperatie wordt ingedrukt. Zodra duidelijk wordt dat minder gaswinning voor het kabinet ook minder versterkte huizen betekent, verspeelt het kabinet, in het bijzonder minister Wiebes, het krediet van het besluit tot beëindiging van de gaswinning. Nationaal Coördinator Hans Alders legt zijn functie neer en daarmee begint een moeizaam traject om beter grip te krijgen op de versterkingsoperatie.

8.6.2 Risico's gaswinning en kennis: code rood en alle hens aan dek

Zowel bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als SodM is expertise beperkt

In januari 2018 treft inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren een '*uitgemergelde*' organisatie aan. Ondanks de uitbreiding van SodM in de periode 2015-2017, zijn er in 2018 slechts twee mensen fulltime bezig met de gaswinning in Groningen – op dat moment het '*grootste risico*' in de mijnbouw in Nederland. Over de versterking is helemaal geen kennis in huis. Ook bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, die alle risicorapporten van externe deskundigen moet beoordelen, is lange tijd te weinig kennis in huis.

Aardbeving bij Zeerijp betekent code rood
Op grond van het meet-en-regelprotocol is er na de aardbeving bij Zeerijp sprake van ‘code rood’. De aardbeving heeft een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter en een piekgrondversnelling van 0,11g. Deze piekgrondversnelling is net zo hoog als bij de aardbeving in Roermond op 13 april 1992. De aardbeving in Roermond – die in tegenstelling tot de beving in Zeerijp niet op 3 kilometer, maar op 15,4 kilometer diepte plaatsvindt – wordt met een magnitude van 5,8 beschouwd als de zwaarste aardbeving die Nederland ooit heeft meegemaakt. De NAM benadrukt dat de aardbeving in Zeerijp binnen de voorspellingen past.

Rapporten leiden tot verlaging van de winning
Ondanks de beperkte capaciteit brengt toezichthouder SodM begin februari een belangrijk advies uit in reactie op de aardbeving in Zeerijp op 8 januari 2018. Samen met het advies van de NAM en GTS legt dit advies de basis voor het besluit tot het dichtdraaien van de gaskraan in 2030. De NAM stelt dat het gezien de seismische ontwikkeling en de veiligheidsbeleving verstandig is om de jaarlijkse productie uit het Groningenveld te verlagen en om zes productieclusters te sluiten. Voor het eerst gaat het hierbij ook om de veiligheidsbeleving van bewoners, niet enkel om het risico op overlijden door het instorten van een gebouw. SodM gaat een stap verder. De toezichthouder adviseert om de gasproductie zo snel als mogelijk te verlagen voor de veiligheid van de Groningers, en wel naar 12 miljard kubieke meter per jaar. Net als de NAM hanteert SodM daarbij een brede definitie van veiligheid. Aangespoord door de uitspraak van de Raad van State van november 2017, waarin het belang van de veiligheidsbeleving en gezondheidseffecten worden onderstreept, neemt de toezichthouder beide aspecten mee in de beoordeling van de gevolgen van gaswinning. Per direct moeten volgens SodM de Loppersumclusters worden gesloten en de fluctuaties in de productie uit het Bierumcluster worden beperkt.

Onderzoeksprogramma’s komen laat op gang
In 2017 en 2018, twee tot drie jaar na het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, komen de publieke onderzoeksprogramma’s naar de gevolgen van de gaswinning eindelijk op stoom. Bedrijven die betrokken zijn bij de exploitatie van de gasvelden komen hierdoor op afstand te staan.

Onderzoek kaart opnieuw problemen met aantonen oorzaak schade aan
In 2018 maakt de TU Delft opnieuw duidelijk dat het zo goed als onmogelijk is om de oorzaak van een schade in het aardbevingsgebied in Groningen precies te achterhalen. De gewenste duidelijkheid over de oorzaken van schades blijft daardoor uit.

8.6.3 Gasgebouw en gaswinning: nieuwe afspraken en sluiting gaskraan

Leveringszekerheid toch gewaarborgd bij lagere productie Groningenveld
SodM houdt in zijn advies geen rekening met leveringszekerheid. Daar adviseert GTS over. GTS komt tot de conclusie dat de leveringszekerheid bij een verlaging van de jaarlijkse productie uit het Groningenveld nog steeds gewaarborgd is, mits het uitgangspunt van een vlakke winning wordt losgelaten (anders blijft het op 21 miljard kubieke meter). Bij het loslaten van een vlakke winning wordt de gasproductie afhankelijk van de temperatuur en is maximale stikstofconversie nodig. Bij een Groningenproductie tussen de 14 miljard kubieke meter (in een warm jaar) en 27 miljard kubieke meter (koud jaar) is de leveringszekerheid gewaarborgd.

Om zo snel mogelijk te komen tot een niveau van 12 miljard kubieke meter adviseert GTS uiteindelijk de bouw van een stikstoffabriek op korte termijn. SodM adviseert na de aardbeving in Zeerijp om de gaswinning zo snel mogelijk onder de 12 miljard kubieke meter te brengen. 'Vlakke winning' speelt een minder grote rol in het SodM-advies na de aardbeving in Zeerijp. SodM legt de nadruk op substantiële productiebeperking. Het beperken van fluctuaties richt zich voornamelijk op specifieke clusters en niet meer op het gehele veld. De nieuwe inzichten monden uit in het kabinetsbesluit op 29 maart 2018 om de gaswinning uit het Groningenveld af te bouwen en in 2030 te beëindigen.

Minister Wiebes overtuigt collega-ministers: de gaskraan gaat dicht
Met de start van het nieuwe kabinet in oktober 2017 zijn er ook nieuwe begrotingsregels. Deze nieuwe begrotingsregels uit het regeerakkoord voeden de noodzaak om het verlies van inkomsten door verminderde gaswinning draaglijk te maken. Met een verkleinde versterkingsopgave wekt het ministerie van Economische Zaken de suggestie dat een deel van deze 'pijn' weggenomen kan worden. Daarnaast houdt het ministerie er sterk rekening mee dat SodM op termijn een nog lager winningsniveau dan 12 miljard kubieke meter zal adviseren. De businesscase van het gasgebouw wordt dan verlieslatend.

De versterkingsopgave is moeilijk in te schatten en de berekeningen bevatten daardoor veel onzekerheden. De financiële plaatjes die aan de ministerraad worden voorgelegd schetsen een opvallend positief beeld van de kosten van de versterking bij een nulscenario. Bij het nulscenario wordt uitgegaan van een verkleinde versterkingsopgave van 3.000 huizen ten opzichte van circa 20.000 huizen die versterkt zouden moeten worden als de gaswinning langdurig op 12 miljard kubieke meter wordt gehouden. De ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën gaan echter uit van het meest positieve scenario van 3.000 te versterken huizen. Een tussenscenario van 10.000 te versterken huizen wordt niet meegenomen in de berekeningen.

Snelle besluitvorming nodig
Minister Wiebes en minister Hoekstra benadrukken begin 2018 dat er tijdig een besluit genomen moet worden. Dit heeft meerdere redenen. Bij een snel besluit voorkomt men allereerst een te grote versterkingsopgave. Bepaalde batches te versterken huizen kunnen dan nog gepauzeerd worden, totdat er meer duidelijkheid komt. Ten tweede moet minister Wiebes op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vóór 15 november 2018 een nieuw winningsbesluit nemen. Om dit proces goed te doorlopen, moet op tijd de knoop worden doorgehakt over het winningsniveau en de daarmee samenhangende veiligheidsstrategie. Versterking maakt daar een belangrijk onderdeel van uit.

Verschillende ministeries zijn bezorgd over een besluit op basis van onrealistische cijfers. Het ministerie van Binnenlandse Zaken bestempelt de analyses van Economische Zaken en Klimaat bijvoorbeeld als onrealistisch en als 'wensdenken'. Volgens vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën zijn deze zorgen ongegrond. Zij benadrukken dat er geen financiële koppeling bestaat tussen de versterkingsopgave en het besluit om de gaswinning te beëindigen. Twee kanttekeningen zijn daarbij te plaatsen. Ten eerste beredeneert het ministerie van Financiën dit puur vanuit de systematiek van de begroting. Op de begroting staan de kosten voor versterking inderdaad los van de baten uit de gaswinning. Echter, in de tabellen die met de andere ministeries worden gedeeld, wordt wel een rechtstreeks verband

gelegd tussen de versterking en de beëindiging van de gaswinning. De kosten van versterking worden in de tabellen afgetrokken van de aardgasbaten, waaruit een totaalopbrengst voor de Staat ontstaat. Het saldo van de aardgasbaten en de versterkingskosten wordt dus wel gebruikt om andere ministeries te overtuigen van het besluit. Ten tweede blijkt uit de communicatie dat het in deze periode voorafgaand aan het nulbesluit (maart 2018) bij de andere ministeries nog niet duidelijk is of ook de versterkingskosten onder het uitgavenkader geplaatst zouden worden of dat deze kosten buiten de kaders geplaatst worden. Dit bemoeilijkt namelijk een goede afweging in de besluitvorming. Bovendien zijn de onrealistische ramingen van de versterkingskosten problematisch, ongeacht of deze kosten wel of niet binnen de begroting van de departementen opgelost worden, want optimistische kostenramingen leiden immers tot een hogere staatsschuld.

Toch leidt het nulbesluit niet tot grote weerstand bij andere ministers. Voor alle bewindspersonen is het duidelijk dat ze de kosten zullen moeten accepteren lopende de kabinetsperiode. Gelet op het SodM-advies kan het kabinet namelijk niet anders dan de gaswinning in ieder geval verlagen naar 12 miljard kubieke meter. Omdat de ‘pijn’ van de extra kosten van de afbouw naar nul pas in de volgende kabinetsperiode wordt gevoeld, is het voor de bewindslieden eenvoudiger om in te stemmen met het afbouwpad naar nul; hun departement loopt tijdens deze kabinetsperiode immers geen risico op extra taakstellingen vanwege het gasdossier.

Scenario ‘Risico delen’ vormt voor de Staat de basis voor de onderhandelingen
De onderhandelingen tussen de Staat, Shell en ExxonMobil over wijzing van de samenwerking in het gasgebouw verlopen traag en stroef. Als gevolg van de lange kabinetsformatie en trage besluitvorming beginnen de onderhandelingen over een akkoord, na een lange aanloop sinds 2016, pas echt in februari 2018. Voorafgaand aan de start van de onderhandelingen laat de Staat verschillende scenario’s onderzoeken en doorberekenen. Een van de opties is het nationaliseren van de NAM. Hoewel deze optie tijdens de openbare verhoren door de betrokken ambtenaren wordt afgedaan als een optie die niet heel serieus werd genomen, blijkt uit e-mails dat wel degelijk aandacht is besteed aan deze optie. De inzet van de Staat in de onderhandelingen wordt bepaald op het scenario ‘Risico’s delen’, een model dat lijkt op de huidige situatie.

Intrekking 403-verklaring ondermijnt de onderhandelingspositie van Shell en ExxonMobil
De intrekking van de 403-verklaring in juni 2017 blijkt geen verstandige beslissing te zijn van Shell. Naar aanleiding van de intrekking van de 403-verklaring doet Shell eind januari en begin februari 2018 publiekelijk toezeggingen over garanties voor de NAM. ExxonMobil wil deze toezeggingen niet overnemen. Deze handelwijze van Shell doet de verhouding met ExxonMobil geen goed. Dit is een van de weinige momenten waarop frictie tussen de twee aandeelhouders van de NAM zichtbaar wordt. Omdat het verstrekken van een garantie al door Shell is ‘*weggegeven*’, valt hierover weinig meer te onderhandelen voor ExxonMobil. De intrekking van de 403-verklaring ondermijnt zodoende de positie van Shell in de onderhandelingen met de Staat – en daarmee ook die van ExxonMobil. Over hoe de garanties eruit komen te zien, wordt vervolgens wel langdurig en veelvuldig onderhandeld.

Onenigheid over wie toekomstige kosten moet betalen
Tijdens de onderhandelingen blijken vooral de garanties voor de toekomstige kosten van schade en versterking een groot twistpunt, zowel tussen de Staat en de oliemaatschappijen als tussen de ministeries van Economische Zaken en van Financiën. Het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 – het nulbesluit – doet de voortgang van de onderhandelingen geen goed. Dit lijkt tot een escalatie te leiden door een nieuw financieel voorstel van Shell en ExxonMobil in april 2018 dat voor het ministerie van Economische Zaken volstrekt onacceptabel is. Het is opmerkelijk dat dit tegenvoorstel wordt verstuurd minder dan een week na een gesprek tussen Van Beurden en minister Wiebes waarin Van Beurden nog oplossingsrichtingen wil verkennen. Dat gesprek wordt gevoerd zonder ExxonMobil. Dit potentiële conflict wordt echter in de kiem gesmoord en de oliemaatschappijen binden in.

Akkoord op hoofdlijnen met Shell en ExxonMobil
In de onderhandelingen stelt Shell zich soepeler op dan ExxonMobil. Waar Shell meer oog lijkt te hebben voor de maatschappelijke problemen, kijkt ExxonMobil vooral naar de gasbaten die het Groningenveld op kan brengen. In mei 2018 zijn partijen er eigenlijk uit, maar het ministerie van Financiën vindt dat onderdelen van het conceptakkoord nog aanpassing behoeven. Daardoor duren de onderhandelingen uiteindelijk tot eind juni 2018. De garanties in het akkoord worden in deze laatste twee maanden naar tevredenheid van het ministerie van Financiën aangepast. Volgens ExxonMobil heeft de Staat het beste onderhandelingsresultaat geboekt. Het waardeverlies van het Groningenveld blijft een moeilijk punt voor ExxonMobil. Openbaarmaking van de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 blijft lang onaanvaardbaar voor ExxonMobil, maar het bedrijf stemt daar vlak voor de ondertekening van het Akkoord op Hoofdlijnen toch mee in. Het Akkoord op Hoofdlijnen wordt op 25 juni 2018 door partijen ondertekend. Minister Wiebes informeert de Tweede Kamer diezelfde dag nog over het akkoord. Het Akkoord op Hoofdlijnen moet nader worden uitgewerkt. Dat gebeurt eind september 2018 in verschillende onderliggende overeenkomsten.

Beëindiging gaswinning volgens operationeel afbouwplan
Na het besluit de gaswinning te beëindigen, moet minister Wiebes vaststellen hoe de beëindiging van de Groningse gaswinning precies vorm moet krijgen. Dat wordt vastgelegd in een 'operationeel afbouwplan'. Onder regie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wordt met GTS en de NAM (en aandeelhouders Shell en ExxonMobil) en in overleg met SodM gewerkt aan een operationeel afbouwplan. Opslag van Groningengas in de gasopslag Norg vormt een belangrijk onderdeel van het plan.

8.6.4 Schade en versterking: schadeafhandeling publiekrechtelijk geregeld, versterking herijkt

Schadeafhandeling onder verantwoordelijkheid van de overheid
Op 31 maart 2017 is toegezegd dat de schadeafhandeling onder verantwoordelijkheid van de overheid komt en dus onafhankelijk van de NAM wordt. Wiebes bereikt bijna een jaar later overeenstemming met de regio over een nieuw schadeprotocol en een nieuwe organisatie om de schade af te handelen. Op 31 januari 2018 publiceert minister Wiebes het *Besluit mijnbouwschade Groningen*. De nieuwe organisatie – de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) – gaat de schademeldingen volledig onafhankelijk van de NAM afhandelen en het CVW heeft geen bemoeienis meer met de beoordeling en afhandeling. De Staat sluit

een overeenkomst met de NAM om de kosten van de schadeafhandeling en schadevergoeding achteraf bij de NAM in rekening te brengen. De TCMG moet met spoed van start omdat de schadeafhandeling al bijna een jaar stilligt. Het aantal schademeldingen loopt bovendien rap op, want nieuwe aardbevingen veroorzaken weer nieuwe schade.

Zorgvuldigheid proces TCMG
Het lukt de TCMG maar moeilijk om in de loop van 2018 voldoende onafhankelijke deskundigen te contracteren voor de schadeafhandeling. Om dat te bereiken moet de TCMG de eisen rond eerdere betrokkenheid bij werkzaamheden voor de NAM of het CVW enigszins afzwakken. Voor de schadeafhandeling richt de TCMG een zorgvuldig bestuursrechtelijk proces in. Om te bepalen hoe daarbij om te gaan met het bewijsvermoeden vraagt de TCMG advies aan een panel van deskundigen. Het advies over de beoordeling van de schades vertaalt de TCMG in een beoordelingskader voor deskundigen. Het protocol en de wijze van schadeafwikkeling die hieraan verbonden is, is heel anders dan de werkwijze van verzekeringsmaatschappijen. Er lijkt sprake van twee werelden; de wereld van verzekeraars gericht op snelle en efficiënte afhandeling versus de publiekrechtelijke wereld waarin (op dat moment) zorgvuldige individuele beoordeling en het voorkomen van onterechte uitkering van bedragen aan individuen de boventoon voert.

Achterstand in schadeafhandeling wordt niet ingelopen
Met de instelling van de TCMG is de afhandeling van fysieke schade aan gebouwen volledig publiekrechtelijk georganiseerd. Het lukt de TCMG niet om de achterstand aan schademeldingen in te halen. De ruim 13.000 schademeldingen die het CVW overdraagt, blijken veelal nog helemaal beoordeeld te moeten worden. Ook beschikt de TCMG nog niet over voldoende onafhankelijke schade-experts om de schades te beoordelen. Daarnaast leidt de individuele beoordeling tot een langdurig proces: van iedere schademelding wordt afzonderlijk beoordeeld of voldoende aannemelijk is dat de schade door de gaswinning is veroorzaakt. Tegelijkertijd blijven er meer schademeldingen binnenstromen dan verwacht. Ondanks diverse maatregelen is er in de eerste helft van 2019 sprake van behoorlijke achterstanden.

Pauzeknop zet de verhoudingen op scherp
Voor de versterking is de periode van januari 2018 tot en met medio 2019 een overgangsfase. Kort na zijn aantreden komt de nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat, Wiebes, tot de conclusie dat de versterkingsoperatie vastloopt en onvoldoende de veiligheid vergroot. Zowel het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als de NAM pleiten nadrukkelijk voor een andere aanpak. Hun verwachting is dat bij verlaging van de gaswinning ook de seismische risico's afnemen en versterking op veel plekken niet meer nodig zal zijn. Op basis van nieuwe analyses over de seismische dreigingen moeten de meest onveilige huizen als eerst worden aangepakt. De gebiedsgerichte aanpak van de Nationaal Coördinator Groningen moet dus worden losgelaten. Zowel de NCG als regionale overheden zijn hierop tegen. Zij wijzen op het belang van duidelijkheid voor de inwoners, die in sommige gevallen al jaren wachten op de versterking van hun woning en uitgaan van eerder gemaakte afspraken. Het nulbesluit van het kabinet, inclusief het daaropvolgende besluit om een gedeelte van de versterkingsoperatie te pauzeren, zet de onderlinge verhoudingen tussen alle betrokken partijen dan ook op scherp. Het bestuurlijke overleg tussen Rijk en regio komt volledig tot stilstand, en NCG Hans Alders besluit om op te stappen.

Versterkingsoperatie dijt toch uit
Na dit dieptepunt in de onderlinge verhoudingen moeten Rijk en regio, na het verschijnen van het Mijnraadadvies, toch weer op zoek naar een gezamenlijke aanpak van de versterking. In de tweede helft van 2018 en begin 2019 willen de partijen in samenspraak de versterking herijken. Daarbij staat enerzijds veiligheid voorop en wil men anderzijds tegemoetkomen aan reeds bij de inwoners gewekte verwachtingen. Waar de inzet van het kabinet eigenlijk gericht was op een objectgerichte aanpak, keren opvallend genoeg ook gebiedsgerichte elementen weer terug in de aanpak. De wens om een objectgerichte benadering, conform het Mijnraadadvies te hanteren, blijkt in de praktijk vrijwel onmogelijk en strandt in de uitvoering. De scope van de versterking groeit dan ook weer snel. Van 7.200 woningen met licht verhoogd risico op basis van het Mijnraadadvies, stijgt dit aantal naar 26.000 adressen per september 2019.

Versterkingsoperatie wordt publiekrechtelijke verantwoordelijkheid
Eind 2018 ligt er een nieuw plan van aanpak voor de versterking. Medio 2019 volgen nieuwe bestuurlijke afspraken over de '*governance*'. De NAM komt volledig op afstand te staan en de versterkingsoperatie wordt, net als de schadeafhandeling, een publiekrechtelijk proces.

8.6.5 De regio en inwoners: wel aandacht en geld, geen oplossing voor problemen

Veel reuring door voortvarende start minister Wiebes
Voor de regio en haar inwoners is het jaar 2018 en het begin van 2019 een roerige periode. De regiobestuurders en belangengroepen merken dat minister Wiebes vaart zet achter verbeteringen in de schadeafhandeling en het terugbrengen van de gaswinning. De minister draait aan twee knoppen: de knop waarmee hij de oorzaak van de bodembeweging beïnvloedt en de knop waarmee hij verantwoordelijkheid neemt om de effecten op de inwoners te verkleinen.

Invloed regio bij besluitvorming beperkt
De regiobestuurders en de belangengroepen zijn betrokken bij de invulling van de nieuwe schadeafhandeling. Met de bestuurlijke tafel is de regio ook betrokken bij de besluitvorming over een aantal andere onderwerpen. De belangengroepen nemen als adviseur aan de bestuurlijke tafel deel. De invloed van de regio op de besluitvorming blijkt echter beperkt. De maatschappelijke organisaties hebben wel invloed op de keuze van de bestuurlijke tafel rond het schadeprotocol, maar bij de verdere besluitvorming zien zij hun adviserende rol verdampen. Ze zetten al in maart 2018 vraagtekens bij hun positie, omdat zij onvoldoende informatie krijgen en soms zelfs niet worden uitgenodigd voor bijeenkomsten. Ook de regiobestuurders trekken rond het besluit van minister Wiebes om een deel van de versterkingsoperatie tijdelijk stil te leggen aan het kortste eind.

Blijdschap regio van korte duur
Aanvankelijk is vrijwel iedereen in Groningen – bewoners, bestuurders, belangengroepen – blij verrast met het kabinetsbesluit van 29 maart 2018 om op termijn de gaswinning in Groningen te stoppen. Dat enthousiasme vermindert als duidelijk wordt dat de minister de versterkingsoperatie wil herijken. De regio vindt dat de minister hierbij inbreuk maakt op eerdere beloften en gewekte verwachtingen bij inwoners. Ondanks een aantal overleggen tussen regiobestuurders, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Nationaal Coördinator Groningen, blijft de minister erbij dat een belangrijk deel van

de versterkingsoperatie in afwachting van het advies van de Mijnraad gepauzeerd moet worden. De regionale bestuurders trekken zich hierop tijdelijk terug uit het overleg. Nadat het Mijnraadadvies is verschenen, gaan Rijk en regiobestuur toch weer om tafel.

Wisselende reacties op Nationaal Programma Groningen

Wat wel tot stand komt, is het Nationaal Programma Groningen (NPG) als uitvloeisel van het regeerakkoord van oktober 2017. Het programma biedt compensatie voor de gevolgen van de aardgaswinning in Groningen door budget beschikbaar te stellen voor projecten die perspectief moeten bieden, voornamelijk op het gebied van economie en leefbaarheid. Het NPG komt tegemoet aan een aantal problemen in het aardbevingsgebied, maar neemt de zorgen bij de Groningers over veiligheid en schadeafhandeling bij individuele gedupeerden niet weg. Er is bovendien kritiek op het beperkte budget, de te lage bijdrage van de NAM en de eis van cofinanciering. Later wordt de cofinancieringseis voor de regio als gevolg van een motie in de Tweede Kamer versoepeld, met als gevolg dat het budget meer het karakter krijgt van een subsidiepot dan van een investeringsfonds.



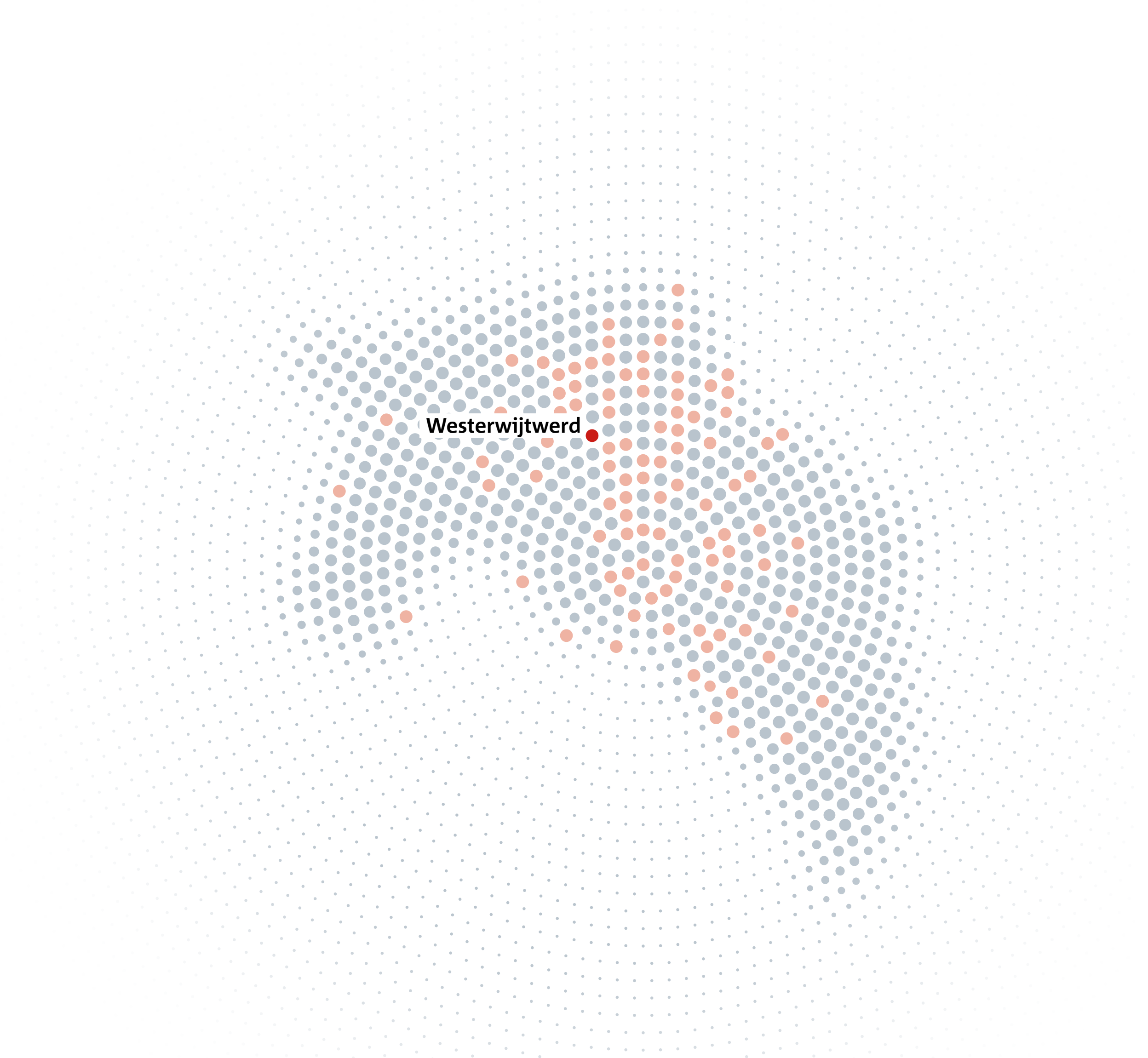
Jan Dales, Annen



Familie Hevinga-Schaap, Noordbroek



Yvonne Morselt, Groningen



Hoofdstuk 9

Na Westerwijtwerd

Veranderingen, en verbeteringen?

(2019-2022)



Onthulling van 'Het Andere Monument' (ANP / Anjo de Haan)

Sip Woudstra (53) weet het even niet meer. Na de aardbeving in Huizinge in 2012 had hij zijn huis in Westerwijtwerd al voor 20.000 euro laten repareren. Woensdagochtend maakt hij voor de zoveelste keer een rondje langs zijn huis. Weer nieuwe scheuren. Weer verzakte kozijnen. Weer moet hij de schade melden en afwachten.

"Ik was altijd blij met dit plekje", zegt hij over het Groningse dorpje dat woensdagochtend werd opgeschrikt door een aardbeving met een magnitude van 3,4. Dertig jaar woont hij al in Westerwijtwerd. "Drie maanden geleden kwam een inspecteur langs die zei dat ik me om mijn huis niet druk hoef te maken." Maar Woudstra twijfelt. "Word ik in slaap gesust of is het de realiteit?" Hij weet het niet.[1]

'Groningers zijn moedeloos, machteloos' NRC Handelsblad 23 mei 2019

1 Middel, M. (23 mei 2019).

9.1 Inleiding

Begin 2019 komt de Groningse gaswinning – in Haags jargon – 'hoog op de politieke agenda'. Op 5 maart 2019 neemt de Tweede Kamer met algemene stemmen de motie-Van der Lee c.s. aan, die uitspreekt dat een parlementaire enquête naar de gaswinning in Groningen wenselijk is.[2] Het belang van (politieke) aandacht voor de Groningse gaswinning wordt kort daarna andermaal onderstreept wanneer op 22 mei 2019 bij Westerwijtwerd een aardbeving plaatsvindt met een kracht van 3,4 op de schaal van Richter. Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bezoeken de dag daarna Westerwijtwerd. Door aanwezige Groningers wordt '*tempo, tempo*' geroepen, refererend aan de versterkingsoperatie.[3] Hoewel het kabinet een dag na deze stevige aardbeving, door het afvaardigen van twee ministers, ook persoonlijke betrokkenheid toont bij de problematiek in Groningen, wordt dit bezoek echter vooral herinnerd door een 'verspreking' van minister Wiebes, die op een gegeven moment spreekt over '*een bevinkje*'.[4]

Zes dagen na de aardbeving bij Westerwijtwerd onthult Jeroen Dijsselbloem, in zijn functie op dat moment als voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, een aardbevingsmonument. Dit monument, geheten *Het Andere Monument*, komt tot stand door de inzet van Stichting Meent van der Sluis. Volgens deze stichting is *Het Andere Monument* het antwoord op het kunstwerk *De Gasmolecule* in de middenberm van de A7 ter hoogte van Slochteren, een cadeau van de NAM ter viering van vijftig jaar gaswinning in Groningen[5]: "*Het Aardbevingsmonument laat de keerzijde van de medaille zien: de ellende als gevolg van de aardbevingen. Meent van der Sluis waarschuwde al in de jaren '80 voor aardbevingen als gevolg van de gaswinning, maar er werd helaas niet naar hem geluisterd. Het ontwerp laat op aansprekende wijze zien waar Het Andere Monument voor staat: de gebarsten baksteen staat symbool voor de schade aan woningen en andere gebouwen en aan de barsten die dat veroorzaakt in de levensvreugde, het vertrouwen en de toekomstverwachtingen van de slachtoffers*".[6]

Op de dag van de onthulling van *Het Andere Monument* op 28 mei 2019, neemt de Tweede Kamer – met algemene stemmen – twee moties aan waarin 'Westerwijtwerd' wordt genoemd.[7] De motie- Beckerman c.s. constateert dat '*door de aardbeving bij Westerwijtwerd weer veel schade is ontstaan'* en verzoekt de regering '*alles in het werk te stellen om deze schades voor 1-1-2020 af te handelen, zonder in de rechtsgang te treden, waarbij gedupeerden een passende schadeloosstelling krijgen.*'[8] De motie-Sienot c.s. noemt ook de beving bij Westerwijtwerd. Geconstateerd wordt dat ruim 16.000 schademeldingen openstaan bij de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en dat er "*door de aardbeving bij Westerwijtwerd weer vele nieuwe schades bij zullen komen. Overwegende dat de afhandeling van deze schademeldingen met het huidige tempo nog jarenlang zal duren",* wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat de doelstelling van 16.000 afgehandelde schademeldingen op 1 januari 2020 wordt gehaald.[9]

2 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 584.
3 RTV Noord (23 mei 2019).
4 Winterman (23 mei 2019).
5 Gasunie, GasTerra en de gemeente Slochteren hebben ook geparticipeerd in het mogelijk maken van het kunstwerk.
6 Het andere monument (n.d. H9a; H9b).
7 Handelingen II 2018/19, nr. 86, item 20, p. 1.
8 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 635.
9 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 637.

Op 4 juni 2019 volgt een plenair debat in de Tweede Kamer over de aardbeving in Westerwijtwerd. Naast minister Wiebes, is dan ook voor het eerst de minister-president aanwezig bij een plenair Kamerdebat over de Groningse gaswinning. Premier Rutte biedt namens de regering excuses aan: "*Het kabinet, ikzelf, vindt het verschrikkelijk wat er in Groningen nu gebeurt, wat er de afgelopen tien jaar is gebeurd, maar ook wat er in de afgelopen 50 jaar is gebeurd. Ik bied daarvoor namens de regering mijn welgemeende excuses aan.*[10] Het zijn excuses in drievoud voor de 'crisis in slow motion' voor (1) het feit dat veiligheid lange tijd geen rol heeft gespeeld; (2) dat het dossier vanaf het begin volstrekt is onderschat; en (3) voor het feit dat het streven naar juridische precisie ten koste is gegaan van de voortvarendheid. Over dit derde punt heeft de premier zich nog niet eerder uitgelaten, zo licht hij later in het debat als volgt toe: "*Dat ik hier dan niet eerder heb gestaan in een plenair debat, is dan misschien mijn fout; dat had ik dan eerder moeten doen. Van de excuses die ik net maakte, is dat laatste punt een totaal nieuw punt: de balans. Die andere twee heb ik ook op tv al gemaakt. Ik heb al in 2017 in een tv-uitzending van Pauw & Jinek tegen de Groningers gezegd: wij hebben totaal onderschat wat hier voor logistiek probleem en groot vraagstuk ligt. Ten tweede hebben we Groningen een ontzettend slechte dienst bewezen door vanaf eind jaren vijftig geen aandacht te hebben voor de veiligheid. Die is, als je heel eerlijk bent, eigenlijk pas in beeld gekomen vanaf Huizinge".*[11]

'Huizinge 2012' als kantelpunt voor de aandacht voor veiligheid, in de woorden van de premier. En 'Westerwijtwerd 2019', als kantelpunt voor de volledige herkenning van de problematiek en erkenning van het zich voortslepen ervan? Die vraag komt in dit hoofdstuk aan de orde.

De periode van 2019 tot heden, die in dit slothoofdstuk centraal staat, is een turbulente periode. Zo wordt in deze periode besloten tot het versneld afbouwen van de gaswinning (in 2022 in plaats van 2030)[12], wordt er veelvuldig onderhandeld met de NAM en haar aandeelhouders Shell en ExxonMobil, verloopt de versterkingsoperatie uiterst moeizaam en komt deze in 2022 weer terug onder de hoede van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Het nieuwe kabinet-Rutte IV, dat eind 2021 aantreedt, kiest er namelijk voor één bewindspersoon integraal verantwoordelijk te maken voor de Groningse gaswinning: de staatssecretaris Mijnbouw. Turbulentie in het dossier wordt in deze periode daarnaast ook veroorzaakt door een factor van buitenaf: de oorlog in Oekraïne. Deze leidt tot een ongekende stijging van de gasprijzen wereldwijd. Gevolg is onder meer dat de discussie over hervatting van de productie uit het Groningenveld weer oplaait, er gezocht wordt naar kostbare oplossingen om de leveringszekerheid te waarborgen (gasopslagen, LNG-terminals) en er onverwachte meevallers ontstaan door hoge gasbaten.

Leeswijzer hoofdstuk 9 (vanaf 2019)
In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen beschreven vanaf mei 2019. Paragraaf 9.2 brengt in beeld hoe vanaf 2019 de aardbevingen aanhouden en welke stappen worden gezet in de kennisontwikkeling. De rol van de NAM bij de kennisontwikkeling over de gevolgen van gaswinning wordt kleiner, wanneer in deze periode de uitvoering van de *Hazard and Risk*

10 Handelingen II, 2018/19, nr. 88, item 21, p. 14.
11 Handelingen II, 2018/19, nr. 88, item 21, p. 16.
12 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 678.

Assessment een publieke verantwoordelijkheid wordt. Als gevolg van veranderende wetgeving krijgen ook de gevolgen voor omwonenden en gebouwen aandacht in de advisering van SodM. Verder houdt de onduidelijkheid aan over bodemdaling als gevolg van gaswinning. Paragraaf 9.3 beschrijft hoe de gaswinning vanaf gasjaar 2019-2020 ieder jaar steeds iets verder naar beneden gaat tot onder het niveau van de leveringszekerheid en hoe tegelijkertijd lang en moeizaam onderhandeld wordt met Shell en ExxonMobil vanwege de versnelde afbouw van de gaswinning. Paragraaf 9.4 gaat in op de schadeafhandeling die met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen overgaat naar het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en beschrijft dat het IMG meer schades kan afhandelen dan zijn voorganger, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen. Ook de versterking komt volledig onder publiekrechtelijke regie te staan en de Nationaal Coördinator Groningen wordt een uitvoeringsorganisatie. Beschreven wordt dat het ondanks alle goede intenties onvoldoende lukt om versnelling te brengen in de versterkingsaanpak. Zowel bij de schadeafhandeling als bij de versterkingsaanpak blijven knelpunten bestaan. In paragraaf 9.5 komt aan de orde dat er veel uitvoeringsproblemen ontstaan. Er is kritiek op de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen en de versnippering van het beschikbare budget. In 2020 komt er een nieuw akkoord tot stand: de bestuurlijke afspraken 2020. Deze afspraken richten zich onder meer op het wegwerken van de ongelijkheden die zijn ontstaan in de versterkingsaanpak. Typerend is dat het in januari 2022 meteen fout gaat op de eerste dag van de uitvoering van een subsidie. Dit betekent een valse start voor het nieuwe kabinet, dat op dezelfde dag aantreedt.

9.2 Risico's gaswinning en kennis: gaswinning leidt tot maatschappelijke ontwrichting

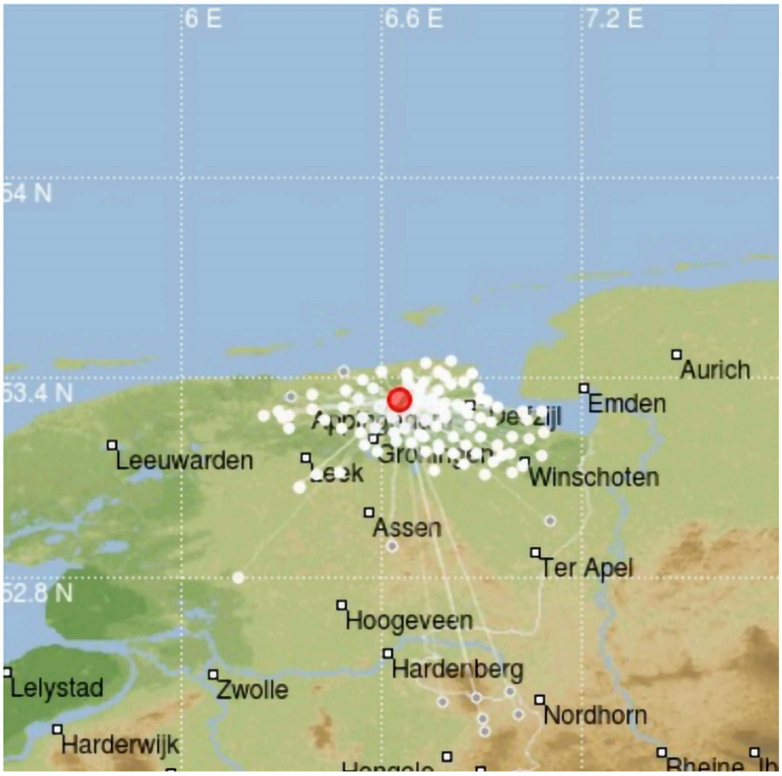
In mei 2019 vindt een zware beving plaats bij Westerwijtwerd. De beving roept boze reacties op bij bewoners: ze zijn kwaad over de gevaren die de aardbevingen hen brengen. In deze periode geeft toezichthouder SodM – conform de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet in 2018 – invulling aan zijn taak om breder te kijken dan alleen aardbevingen. Ook de gevolgen voor de omwonenden en gebouwen vragen aandacht. In zijn advies van 2019 bepleit SodM om de maatschappelijke ontwrichting expliciet mee te wegen in het besluit over de gaswinning. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de reacties zijn op dit advies. De risicoanalyse komt in deze jaren in publieke handen, en het gesteggel over de gevolgen van bodemdaling gaan door. De aardbevingen blijven grillig en onvoorspelbaar.

9.2.1 Boosheid na een zware aardbeving in Westerwijtwerd

De aardbeving in Westerwijtwerd op 22 mei 2019 is de zwaarste aardbeving sinds de beving in januari 2018 in Zeerijp (ook een magnitude van 3,4). Alleen de aardbeving in augustus 2012 in Huizinge (3,6) en de aardbeving in augustus 2006 in Westeremden (3,5) waren krachtiger.

De aardbeving is in een groot gebied te voelen, tot dicht bij de Duitse grens (zie figuur 9.1). In dit gebied staan naar schatting 115.000 huizen. Ongeveer 44.500 huizen daarvan krijgen te maken met een grondversnelling die tot schade kan leiden, zo blijkt uit een analyse van de NAM. Op 1,7 kilometer van het epicentrum vandaan noteert het KNMI de grootste grondversnelling, van 0,042g. In Westerwijtwerd, waar de trillingen het hevigst zijn, ervaren

inwoners de aardbeving als beangstigend.[13] In figuur 9.1 is te zien welke meetstations de beving in Westerwijtwerd hebben geregistreerd.



Figuur 9.1 Overzicht van de meetstations waar de beving van Westerwijtwerd op 22 mei 2019 is geregistreerd

Bron: KNMI, 2019[14]

Omdat de aardbeving iets voor 6 uur in de ochtend plaatsvindt, schrikken inwoners wakker in bed, meldt het Dagblad van het Noorden. *“We zaten meteen rechtop”,* zegt een inwoner uit Westerwijtwerd. “*Je voelde dat het huis heen en weer ging. Maar minder erg dan bij de vorige zware beving bij Zeerijp, januari vorig jaar. Toen gingen mensen de straat op, nu niet.*” Vooral boosheid overheerst. *“We zijn allemaal kwaad in dit gebied”,* tekent de krant op. *“We worden bewust in gevaar gebracht. Maar toch, ik peins er niet over hier weg te gaan.”*

Een stel uit Onderdendam heeft sinds de aardbeving in Zeerijp flinke schade en is bang dat de vloer instort, aldus het artikel. *“Beneden in de woonkamer staan stutten om de vloeren van*

13 Elk, van & Doornhof (mei 2019).
14 KNMI (22 mei 2019).

de slaapkamers boven te ondersteunen", legt de man uit. *"Na de beving van vanochtend durfde ze [zijn partner, red.] niet uit bed. Ik vond het eng om over de vloer te lopen, omdat ik bang was dat het zou instorten. Ik was in een soort paniekerige toestand."* De man en de vrouw zijn door meerdere radiozenders gebeld voor een interview over hun ervaringen. *"Je merkt dat ze niet snappen hoe het is"*, vult de vrouw aan. *"Dan zeggen presentatoren dingen als 'goh, ik kan me voorstellen dat dat wel een beetje eng is'. Ik krijg dan zin om te schreeuwen: je hebt geen idee!"*[15]

9.2.2 Toezichthouder waarschuwt voor maatschappelijke ontwrichting

Sinds de wijziging van de Gaswet en de Mijnbouwwet in 2018 kijkt de minister van Economische Zaken en Klimaat bij het vaststellen van de gaswinning expliciet naar het *'veiligheidsbelang en het maatschappelijk belang'*. Dit betekent volgens artikel 52d van de Mijnbouwwet dat de minister kijkt:

- in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} (oftewel de Meijdamnorm);
- in hoeverre de leveringszekerheid van verschillende categorieën eindafnemers wordt geborgd;
- naar het tempo van de afbouw van de vraag;
- naar het tempo van versterken van gebouwen;
- naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;
- naar maatschappelijke ontwrichting als gevolg van het afsluiten van verschillende categorieën eindafnemers.[16]

De wijzigingen hebben ook gevolgen voor toezichthouder SodM. SodM beoordeelt voortaan niet alleen de maatregelen om bodemdaling en aardbevingen te minimaliseren, maar kijkt ook naar de gevolgen voor de omwonenden en gebouwen. Daarnaast beoordeelt SodM in hoeverre er sprake is van maatschappelijke ontwrichting door de bodembeweging (dus bodemdaling en aardbevingen). *"Bij de beoordeling van de maatschappelijke ontwrichting betrekt SodM de schade en de voortgang in de afhandeling van deze schade, de voorspellingen van de mate van schade die nog kan optreden aan gebouwen, de voortgang van de versterkingsoperatie en de invloed van voorgaande elementen op de veiligheidsbeleving",* aldus SodM in een toelichting.[17]

Eerste advies SodM over maatschappelijke ontwrichting

Op 8 mei 2019, dus twee weken voor de aardbeving in Westerwijtwerd, stuurt SodM het eerste advies met een beoordeling van de maatschappelijke ontwrichting naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. *"SodM concludeert dat er in de regio het komende gasjaar [van 1 oktober tot 30 september, red.] in enige mate sprake is van voortdurende maatschappelijke ontwrichting",* aldus de toezichthouder. Want, legt SodM in het rapport uit:

- *"Niet alle gebouwen voldoen aan de veiligheidsnorm van 10^{-5} per jaar;*
- *Ondanks de voorgenomen afnemende gaswinning zullen er volgens de inschattingen ook na 2022 gebouwen in Groningen blijven die niet aan de veiligheidsnorm voldoen. Dit betekent dat versterking van gebouwen noodzakelijk en urgent is;*
- *SodM vindt de omvang van de verwachte schade zorgelijk;*

15 Hofslot, van & Kolthof (23 mei 2019).
16 Artikel 52d Mijnbouwwet.
17 SodM (28mei 2019b) – Bijlage.

- *De achterblijvende schadeafhandeling en het lage tempo van de versterking heeft effect op de maatschappelijke ontwrichting als gevolg van bodembeweging veroorzaakt door de winning van gas uit het Groningenveld;*
- *De huidige situatie laat zien dat de impact van een relatief grote schadeomvang in combinatie met vooralsnog in veel gevallen lange wachttijden bij de schadeafhandeling een grote impact heeft op de regio;*
- *Voor een deel van de getroffen burgers is de impact dermate dat het hun leven overheerst. De verwachte toekomstige schades zullen de impact op de regio verder vergroten."*[18]

Op 17 juni 2019 deelt SodM het advies ook in een nieuwsbericht op de website. In het bericht benadrukt SodM dat de minister het advies heeft gekregen om de maatschappelijke ontwrichting expliciet mee te wegen in het besluit over de gaswinning in gasjaar 2019-2020.[19]

In aanloop naar het advies ervaart inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren weinig urgentie bij het Rijk en de regio, licht Kockelkoren in zijn verhoor toe. *"Gaandeweg 2018 heeft de regering […] een aantal besluiten genomen, niet alleen met betrekking tot de gaswinning, maar ook met betrekking tot de aanpak van de versterking. Het idee was om de versterking op een andere manier vorm te geven. In eerste instantie sprak daar veel urgentie uit. De ambitie was om eigenlijk na de zomer van 2018 al een compleet nieuw plan van aanpak te hebben en op die manier de versterking te gaan versnellen. De ambitie was echt om het te gaan versnellen. Maar dat gebeurde helemaal niet, want er lag na de zomer nog geen plan van aanpak. Er lag pas in november een eerste plan van aanpak, maar daar ontbrak eigenlijk nog de financiële paragraaf, daar ontbrak nog hoe deze versterking eigenlijk gestuurd zou moeten worden. Het Rijk en de regio bleven maar onderhandelen over hoe die versterking vormgegeven zou moeten worden. Dat is doorgegaan tot begin 2019. Ik voelde gewoon geen urgentie."*

Waar het gebrek aan urgentie precies aan ligt, weet Kockelkoren niet. "*Ik vind dat eerlijk gezegd heel moeilijk te verklaren en ik weet eerlijk gezegd ook niet of ik dat kan. Het is zo'n groot contrast. Op het moment dat je met de mensen zelf praat, de burgers: bij hen is er alle urgentie. Maar in dat hele proces [om tot een nieuw plan van aanpak te komen over de versterking, red.] kwam dat helemaal niet naar voren."*

Kockelkoren vervolgt: *"Ik heb weleens een burgemeester in Groningen horen reflecteren "de urgentie wordt wel beleden, maar we geven er eigenlijk te weinig invulling aan." Een directeur bij EZ die net was gestart, heeft weleens gememoreerd: het lijkt wel alsof de bestuurders niet geloven in de risico's. Ik moet zeggen, ik hoor dat dan, maar ik heb er heel veel moeite mee. Hoe kan het nou zijn dat je die urgentie niet voelt op het moment dat je ziet dat een provincie zo aan het lijden is?"*[20]

Meer over de besluitvorming naar aanleiding van de SodM-adviezen is te lezen in paragraaf 9.3.1.

18 SodM (8 mei 2019).
19 SodM (17 juni 2019).
20 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

Economische Zaken wil niet dat SodM toezicht houdt op versterking
Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is niet blij met de bredere adviezen van SodM, verklaart Kockelkoren in zijn verhoor. Zo zegt secretaris-generaal Maarten Camps in juni 2018 tegen Kockelkoren dat SodM geen toezicht moet houden op de versterkingsoperatie en geen adviezen moet geven over de maatschappelijke ontwrichting. Er zouden al andere partijen zijn die *'een arm om Groningers heen'* slaan.

"Maar in die eerste jaren was de sg [secretaris-generaal, red.] juist volop bezig met het onderwerp Groningen, wat ik overigens volstrekt begrijp", aldus Kockelkoren in zijn verhoor. *"Ik denk dat het ook wel terecht is dat hij dat deed. Maar goed, daarmee ontstaat op het moment dat ik in juni van hem hoor "je moet geen toezicht houden op de versterkingsopgave" of "je moet helemaal geen adviezen geven over maatschappelijke ontwrichting" – daar werd wel meteen bij gezegd: je moet verder vooral doen wat je denkt dat je moet doen – wel spanning, die toch dat ongemak creëert: wacht 'ns even ..."*

Aanleiding voor de discussie zijn niet alleen de adviezen van SodM, maar ook de behandeling van de Tijdelijke wet Groningen (die 1 juli 2020 in werking treedt, zie paragraaf 9.4.2). Volgens SodM beperkt deze wet het toezicht op de versterking en probeert het ministerie op deze manier de rol van SodM kleiner te maken.

"Het was mij bekend dat het ministerie het eigenlijk helemaal geen goed idee vond dat wij toezicht gingen houden op de versterkingsopgave", verklaart Kockelkoren. *"Zij hadden het standpunt: dat is jullie taak niet. Daar hebben we veel over gediscussieerd, want los van het feit dat ik het met specifiek die versterkingsopgave echt niet eens was, vond ik het ook principieel een verkeerde discussie. Want nogmaals, het is de wetgever die bepaalt wat mijn taak is en niet het ministerie van EZK, de beleidsafdeling. Ik vond het principieel dus ook niet terecht dat de dg [directeur-generaal, red.] Energie bij wijze van spreken tegen mij zou zeggen: ja maar dat is jouw taak niet. Het is aan mij om die wettelijke taak te interpreteren en ik moet me daarover verantwoorden."*

Uiteindelijk is de rol van SodM niet beperkt en voelt Kockelkoren zich gesteund door de wet. *"Zolang er een zorgplicht is die nu rust op de regering om alles te doen wat nodig is om tot veiligheid te komen en zolang de toezichthouder niet uitgesloten is om toezicht te houden op die zorgplicht, en wij zijn helemaal niet uitgesloten om toezicht te houden op die zorgplicht, kan ik vanuit de wetgeving mijn rol gewoon vervullen. Dat is ook de reden waarom wij bij die tijdelijke wet dat punt – dat is niet de enige reden maar mede de reden – van die zorgplicht zo benadrukt hebben."*[21]

SodM en EZK maken afspraken over samenwerking
Sinds het aantreden van Lidewijde Ongering als secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (op 1 september 2020) is de samenwerking tussen het SodM en het ministerie verbeterd, verklaart Kockelkoren.[22] In juni 2022 hebben de twee partijen ook een zogeheten relatiestatuut ondertekend. *"Dat heeft enige voeten in de aarde gehad, maar dat*

21 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
22 Ongering was van 1 september 2020 tot 20 augustus 2022 secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

is er gekomen", verklaart Kockelkoren. Een van de belangrijkste afspraken is dat het ministerie geen instructies geeft aan SodM. *"Wij interpreteren de wet en krijgen daar geen instructies van het beleid."*

Hoewel de relatie tussen SodM en het ministerie is verbeterd, blijft de relatie met de secretaris-generaal *'gekunsteld'.* Het is namelijk de secretaris-generaal van Economische Zaken en Klimaat die uiteindelijk het functioneren van de inspecteur-generaal beoordeelt. "*Ik vind dat toch een beetje een gekunsteld noodverband",* zegt Kockelkoren. "*Ik vind het eigenlijk niet zuiver, want op het moment dat de toezichthouder heel kritisch kijkt naar activiteiten van het eigen ministerie, waar een sg [secretaris-generaal, red.], zoals ikzelf heb gemerkt, zelf flink mee betrokken kan zijn en het volstrekt niet eens kan zijn – dat heb ik zelf ook gemerkt – met bijvoorbeeld de taakuitoefening van SodM, kan dat flink schuren. Maar met diezelfde sg ga je aan het eind van het jaar wel een gesprek voeren over: en hoe functioneert het SodM? Ik vind dat in governancezin gewoon geen zuivere constructie."*[23] Meer over de huidige stand van zaken bij SodM is te lezen in themahoofdstuk V over toezicht.

9.2.3 Risicoanalyse komt in publieke handen

Het opstellen van een risicoanalyse vormt een vast onderdeel van het winningsplan, later de 'operationele strategie' geheten. De NAM maakt deze risicoanalyses, maar dient in maart 2020 voor het laatst een eigen risicoanalyse in. Daarna neemt TNO het over. Aan het feit dat risicoanalyse in publieke handen komt, gaan diverse besprekingen vooraf, zoals in deze paragraaf beschreven staat.

In de periode 2017-2019 bespreken bedrijven en kennisinstituten de seismische risicoanalyse via het Technisch Platform Aardbevingen. Door de wetswijziging in 2018 is het winningsplan inmiddels *'operationele strategie'*. Ook deze strategie heeft een risicoanalyse nodig, officieel een *'seismische dreigings- en risicoanalyse'* of SDRA. De NAM maakte deze risicoanalyse onder de naam Engelse naam HRA, oftewel *Hazard and Risk Assessment* (zie tekstkader 8.10 van Hoofdstuk 8 voor een nadere toelichting over de HRA).

Volgens SodM hebben de bedrijven al in 2015 toegezegd dat ze nieuwe afspraken zullen maken over de totstandkoming van de risicoanalyse, vastgelegd in een zogeheten leidraad. Een van de bedrijven die lid is van het Technisch Platform Aardbevingen ziet dit niet meer zitten. Door de komst van de nieuwe kennis- en onderzoeksprogramma's Effecten Mijnbouw (KEM) en DeepNL (zie paragraaf 8.2.2 van hoofdstuk 8) staan bedrijven veel meer op afstand bij de kennisontwikkeling over de gevolgen van de gaswinning. Dat bedrijven nu het voortouw moeten nemen bij het maken van een update van de seismische risicoanalyse – zoals bij de start van de nieuwe Mijnbouwwet in 2003 wel is gebeurd – kan volgens het bedrijf averechts werken en komt de geloofwaardigheid van de risicoanalyse niet ten goede, zo blijkt uit de notulen van het platform.

Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat is de bedrijven voor. Op 9 november 2018 maakt Wiebes bekend dat hij de risicoanalyses door een onafhankelijke partij wil laten maken, en niet meer door de NAM (in het geval van de gaswinning in Groningen). *"Op de kortst*

23 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

mogelijke termijn wordt het model van de NAM in publiek beheer genomen", aldus de minister aan de Tweede Kamer. *"Door de jaarlijkse analyse wordt duidelijk hoe de veiligheidssituatie zich ontwikkelt. Ik kan deze analyse, en de adviezen daarover gebruiken bij mijn afweging in hoeverre wordt voldaan aan de veiligheidsnorm."*[24] Het besluit van Wiebes past in het beleid om de NAM op afstand te plaatsen, zoals bij de versterking ook gebeurt (zie ook paragraaf 9.4.9).

Op 31 maart 2020 dient de NAM voor de laatste keer een risicoanalyse in bij Economische Zaken en Klimaat. Uit deze analyse blijkt dat de kans op een aardbeving groter dan magnitude 3,6 voor de periode 2020-2021 is geraamd op 4,7%. Een jaar eerder was dit nog 9,3%.[25] De NAM meldt ook dat TNO een eigen model ontwikkelt en de taak van de NAM vanaf 2021 over gaat nemen.

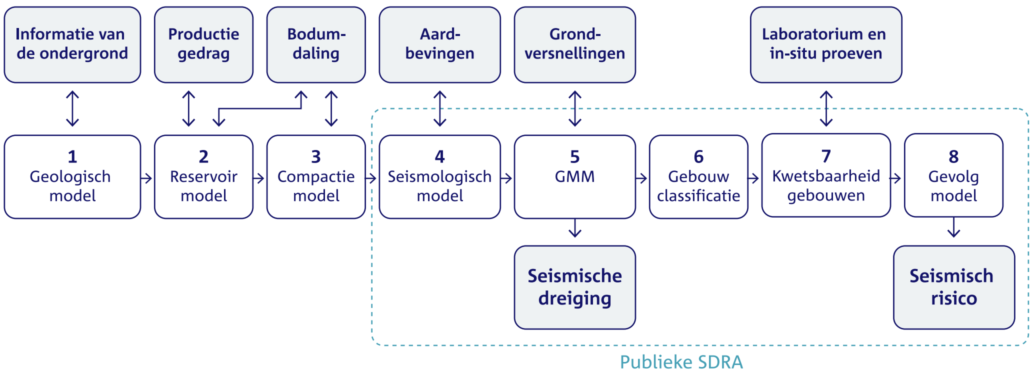
TNO gaat risicoanalyses maken
In november 2020 informeert minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat de Tweede Kamer over de nieuwe opdracht voor TNO. In de brief benadrukt Wiebes het belang van een publieke risicoanalyse.

"*Daarmee komt een belangrijk instrument voor de besluitvorming rondom de gaswinning en de versterking volledig in publiek beheer",* aldus Wiebes. *"Op deze manier kan een publieke instelling zonder belangen in de gaswinning in mijn opdracht de dreigings- en risicoanalyse uitvoeren. In de afgelopen jaren heeft TNO een publiek model ontwikkeld. Op 6 november 2020 heeft TNO van mij een bevestiging ontvangen dat zij een vijfjarige opdracht krijgen om de publieke seismische dreigings- en risicoanalyse Groningen (hierna: publieke SDRA Groningen) uit te voeren."*[26]

Voor TNO komt de opdracht om de risicoanalyse te maken niet als een verrassing, verklaart Jaap Breunese van TNO in zijn openbaar verhoor. *"Rond 2017 is ons gevraagd door het ministerie om die modeltrein – zo heet het in de wandelgangen – HRA, te gaan bouwen, nabouwen zo je wil, en vervolgens ook operationeel te maken en in te zetten voor beleidsadvisering."*[27] In 2020 volgt het officiële verzoek.

Dat TNO de risicoanalyse gaat maken, betekent in de praktijk dat TNO een deel van de rekenmodellen gaat nabouwen die de NAM voor deze analyse gebruikt (zie figuur 9.2). Ook komt er op verzoek van SodM een toets van de computercode die de NAM gebruikt voor het HRA-model. Onderzoeken van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw (KEM) moeten leiden tot een verdere verfijning van het model.[28]

24 Kamerstuk II 2018/19, 34957 nr. 47.
25 NAM (31 maart 2020).
26 Kamerstuk II, 2020/21, 33529, nr. 815.
27 Verslag openbaar verhoor van de heer Breunese, 30 augustus 2022.
28 SodM (n.d. H9).



Figuur 9.2 Schematisch overzicht van de rekenmodellen die nodig zijn om de risico's van de gaswinning te berekenen in de seismische risicoanalyse

Bron: SodM, 2020[29]

NAM blijft belangrijke leverancier van data

Hoewel TNO de modellen nabouwt, blijft het instituut afhankelijk van de gegevens van andere partijen, als input voor de rekenmodellen. Zo levert het KNMI een overzicht van het aantal gemeten aardbevingen. De NAM deelt een overzicht met de locaties van de miljoenen jaren oude breuken in het gasreservoir, de verwachte gaswinning per productielocatie en de huidige gasdruk in het reservoir (de eerste drie modellen van figuur 9.2). Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is verantwoordelijk voor een overzicht van de gebouwkenmerken en GTS deelt de gasvolumes volgens de verwachte jaartemperatuur.[30]

Sinds 2018 is het statische, geologische model van de ondergrond in Groningen – het eerste model van figuur 9.2 – vrij beschikbaar via het Europese onderzoeksproject EPOS-NL, oftewel het *European Plate Observing System – Netherlands*. Via dit wetenschappelijke dataplatform heeft de NAM ook andere gegevens van het Groningenveld beschikbaar gesteld.

Het dynamische reservoirmodel, het tweede model uit figuur 9.2, maakt gebruik van speciale Shell-software en is niet via EPOS-NL beschikbaar. Dit geldt ook voor de twee nagebouwde TNO-modellen.[31] De NAM deelt wel de data die het bedrijf als input voor het dynamische reservoirmodel gebruikt. Met deze gegevens en het openbare geologische model kan elke onderzoeker zelf een simulator maken van het Groningenveld, zo blijkt desgevraagd uit een schriftelijke toelichting van SodM. *"Daarnaast stelt NAM de uitkomsten van de simulator (drukontwikkeling in ruimte en tijd) ter beschikking van onderzoekers, waardoor er geen belemmering is voor verder onderzoek door de eigendomsrechten van Shell."*[32]

29 SodM (30 november 2020).
30 TNO (n.d. H9).
31 Het gaat om het reservoir stromingsmodel, in softwareprogramma MoReS en speciale Shell-software en het compactiemodel van TNO en NAM.
32 Mailbericht SodM aan de parlementaire enquêtecommissie, 30 januari 2023. Onderwerp: Aanvullende vragen nav inzageformulieren.

SodM heeft via EPOS-NL toegang tot het geologische model, maar doet hier in de praktijk niets mee. "*SodM heeft alleen toegang tot de resultaten van de dynamische en compactiemodel en krijgt informatie over de keuzes en aannames die door de NAM zijn gedaan voor de verschillende parameters en instellingen van de modellen",* aldus SodM in de schriftelijke toelichting. *"Deze toegang verloopt via de reguliere besprekingen die SodM met NAM heeft over de modellen (via presentaties). Voor het toezicht van SodM is het ook niet noodzakelijk om toegang tot de daadwerkelijke modelcodes, modellen en simulaties te hebben. Het toetsen van de input & output is afdoende."*[33]

'NAM-software was black box'

Bij het analyseren van de rekenmodellen van de NAM, plaatst TNO *'serieuze vraagtekens'* bij een aantal keuzen die de NAM maakt, schrijft het instituut op 11 mei 2020 aan het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Ook vindt TNO de onderbouwing op sommige punten beperkt.[34] Tijdens het nabouwen van de modellen maakt TNO dan ook andere keuzes. *"Als je daar een cartoon van maakt, dan ziet die er hetzelfde uit",* licht Breunese tijdens zijn verhoor toe. "*De blokken, de treinwagons, zijn allemaal hetzelfde. Alleen, als je de wagon opent, dan zit er hier en daar andere programmatuur in, en andere concepten."*

"Het is zo gegaan: we kregen als eerste de opdracht om de modeltrein van NAM na te bouwen, alleen op grond van de rapporten die daarover bestonden", vervolgt Breunese. *"Daar zijn we braaf mee aan de gang gegaan. Ik denk dat we binnen een halfjaar een prototype hadden. Maar toen kregen we natuurlijk ook de vraag: wat komt daaruit en hoe verhoudt zich dat tot wat NAM met dezelfde soort algoritmes eruit krijgt? Op een gegeven moment werd ook vooral van de Staatstoezichtkant de eis gesteld dat dat verschil niet meer mocht zijn dan, ik dacht, een procent. [...] Ook dat hebben we opgevolgd. [...] Het is natuurlijk een beetje moeilijk, want de NAM-software was voor velen een black box. Je kunt dus wel daar in de buurt willen komen, maar is dat nou een optimale oplossing? We hebben er dus voor gekozen om de software ook zelf te gaan bouwen, en dus niet om de software per USB-stick naar Utrecht te laten komen, te laden op onze computers en zo verder te gaan. Want dan zou je de onafhankelijkheid te grabbel gooien."*

Als TNO in 2019 de softwarecode van de NAM krijgt, valt Breunese een aantal keuzes op. *"We zijn eerst op eigen kracht bezig geweest, en toen kregen we die code. Dan zie je dus wat er aan subtiele, numerieke keuzes is gemaakt. Dat is voor een buitenstaander totaal niet zichtbaar. Daar kwamen we toen pas achter."*

Breunese benadrukt in zijn verhoor dat de verschillen tussen de NAM en TNO geen consequenties hebben gehad voor de inschatting van de risico's in Groningen. "*Nou ja, het zijn geen verschillen die ordes van grootte van het risico uitmaken, hoor. Dat kan ik er meteen bij zeggen. Maar we hechten toch wel aan consistentie. Wij hechten er veel waarde aan dat je zo'n geologisch model goed representeert in die software en dat er geen oneigenlijke keuzes worden gemaakt, of te gemakkelijke keuzes. Kalibratiemethodes zijn ook zoiets. Je kunt wel zeggen "ik heb een gekalibreerd model", maar laat dan maar eens zien hoe het gedaan is. Dat is best nog wel een aparte kunst. Dat zijn allemaal dingen die in de tweede fase van de ontwikkeling zijn*

33 Mailbericht SodM aan de parlementaire enquêtecommissie, 30 januari 2023. Onderwerp: Aanvullende vragen nav inzageformulieren.
34 TNO (11 mei 2020).

gebeurd, in de aanloop naar het moment begin 2020 dat we de officiële taak oppakten en gingen uitvoeren. We hebben in die tijd uitvoerig contact gehad met de NAM-ontwikkelaars over onze bevindingen. Soms herkenden ze die wel en soms niet, maar daar is in elk geval wel een open discussie over geweest.”[35]

Modelkeuzes hebben ‘*significante invloed*’ op berekening aardbevingskans
In de eerste *‘publieke seismische dreigings- en risicoanalyse Groningen gasveld’* die TNO in maart 2021 publiceert, benadrukt het instituut dat de aanpak van TNO leidt tot een *‘hogere kans op zwaardere bevingen’* dan de berekeningen van de NAM. Tegelijkertijd is er ook een voorbeeld van een specifiek onderdeel van de berekening waar de werkwijze van TNO juist leidt tot een lager risico dan bij de methode van de NAM.

Tabel 9.1 NAM- en TNO-model leiden tot verschillende voorspellingen

	Aardbevingen per jaar	M≥3,5	M≥3,6	M≥4,0	M≥4,5	M≥5,0	PGA_{max}
HRA2020	5,92	4,56%	3,39%	0,90%	0,11%	0,02%	0,11g
SDRA2021	5,64	6,78%	5,15%	1,46%	0,20%	0,03%	0,13g

Bron: TNO, 2021. Het model van TNO is SDRA2021, het model van de NAM heet HRA2020. De tabel toont de verwachtingen van het aantal aardbevingen groter dan magnitude 1,5 (‘*rate*’), de overschrijdingskansen voor verschillende magnitudes en de maximale piekgrondversnelling (PGAmax).[36]

Bij een eerdere beoordeling in 2020 heeft TNO al geconstateerd dat *‘de door NAM voorgestelde wijzigingen leiden tot een lagere inschatting van het seismisch risico, terwijl de wetenschappelijke onderbouwing daarvoor volgens TNO niet afdoende is’.* Over de juiste aanpak bestaat volgens TNO nog geen wetenschappelijke consensus. De analyse van de verschillende werkwijzen in 2021 laat in ieder geval zien dat de keuzes in de berekeningen gevolgen hebben voor de uitkomsten én dat meer onderzoek nodig is. *“De gevoeligheidsanalyse maakt inzichtelijk dat modelkeuzes van significante invloed zijn op de dreigings-en risicoresultaten. […] Deze aspecten verdienen nadere beschouwing, onder andere binnen het onderzoeksprogramma voor de verdere modelontwikkeling van de SDRA.”*[37]

Opdracht plaatst TNO in een lastige positie
Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren vindt het een goede stap van de minister om de risicoanalyses over de gaswinning in Groningen door een publieke, onafhankelijke partij te laten maken, benadrukt hij in zijn verhoor. Tegelijkertijd brengt het TNO én SodM in een ongemakkelijke positie. Dit komt volgens hem omdat TNO twee rollen moet combineren: die van onafhankelijk kennisinstituut met een eigen visie op het maken van risicoanalyses en die van consultant die in opdracht van het ministerie werkt. Toezichthouder SodM, die voorheen de

35 Verslag openbaar verhoor van de heer Breunese, 30 augustus 2022.
36 TNO (24 maart 2021), p. 43.
37 TNO (24 maart 2021).

risicoanalyse van de NAM beoordeelde, moet nu uitspraken doen over het werk van TNO. Dat is volgens Kockelkoren een *'recept voor gedoe'.*

"Een ander voorbeeld [van de onderlinge samenwerking tussen de betrokken instituten, red.] [...] waar we denk ik op dit moment nog geen goede oplossing voor hebben, is de risicoanalyse van het Groningenveld", aldus Kockelkoren in zijn verhoor. *"We hebben al gehoord dat voorheen de NAM dat deed. TNO heeft dat in feite overgenomen, [...] de SDRA. Dat is eigenlijk hetzelfde model als het HRA-model, maar dan nagebouwd door TNO. Dat is belangrijk, want daarmee is het in publieke handen gekomen. Ik denk dat dat een goede stap is geweest, die overigens veel moeite heeft gekost, maar die nu wel is gezet. Maar ook hier geldt weer: omdat er nu een winningsplicht is en de staatssecretaris op dit moment de verantwoordelijke bewindspersoon is voor de gaswinning maar ook voor deugdelijke risicoanalyses, en de staatssecretaris zelf in zijn departement niet de knowhow heeft om dit soort risicoanalyses te doen – dat begrijp ik natuurlijk heel goed – moet hij een derde partij hebben die voor hem, in opdracht van hem, die analyses uitvoert. Dat is TNO."*

Kockelkoren vervolgt: *"Dus TNO voert in opdracht van de staatssecretaris deze analyses uit. Tegelijkertijd vindt TNO het ook belangrijk, en terecht, dat zij hun onafhankelijke rol als kennisinstituut kunnen vervullen. De staatssecretaris kijkt naar ons of hij de risicoanalyses wel voldoende goed doet. Dat betekent dat wij ook met een kritisch oog kijken naar de analyses zoals TNO die oplevert. U voelt wel aan dat dit een recept is voor gedoe"*.[38]

Breunese van TNO benadrukt in zijn verhoor dat TNO onafhankelijk kan opereren. Dit komt vooral doordat TNO naast het maken van de risicoanalyse ook advies geeft over de keuzes die het ministerie van Economische Zaken en Klimaat – die TNO een opdracht geeft met eisen aan het model – zou moeten maken. *"De onafhankelijkheid bestaat eruit dat wij enerzijds de software draaien op de specificaties die we ontvangen van de opdrachtgever, het ministerie, die daarover weer wordt geadviseerd door het Staatstoezicht en een KEM-panel [Kennisprogramma Effecten Mijnbouw, red.]",* aldus Breunese. *"Maar wij geven ook ieder jaar een advies over wat onze beste modelkeuze zou zijn. We willen dus iedere keer laten zien wat daar de gevolgen van zijn als je die in de modelketen doorrekent. Dat is onze manier om onafhankelijk te blijven en te laten zien: enerzijds zijn we dienstverlenend bezig om "u vraagt, wij draaien" te doen, maar flankerend laten we ook zien wat onze beste keuze zou zijn en wat dat oplevert aan risicoanalyse."*[39]

Onderzoekers ontdekken meetproblemen KNMI
Na de publicatie van een rapport van de TU Delft over de oorzaken van schades in Groningen in juli 2018 (zie paragraaf 8.2.2 van hoofdstuk 8) komt het KNMI tot een pijnlijke ontdekking: er blijken fouten te zitten in de sensoren die de bodemtrillingen meten, een cruciale factor voor de schade aan huizen.

De fouten zijn ontdekt door onderzoekers van het Kennisprogramma Effecten Mijnbouw. Bepaalde versnellingsmeters, dus de sensoren die de bodemtrillingen meten, registreren *'systematisch hogere grondbewegingen'* dan andere meters. De onderzoekers melden de

38 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
39 Verslag openbaar verhoor van de heer Breunese, 30 augustus 2022.

kwestie in februari 2019 bij SodM. Nog diezelfde maand stelt het KNMI ook het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op de hoogte, dat op zijn beurt de Tweede Kamer informeert. Volgens het KNMI gaat het om *'inconsistenties in de fabrieksinstellingen van de versnellingsmeters'*.[40]

Toezichthouder SodM besluit om de metingen van alle versnellingsmeters in Groningen te controleren. Het doel is zo snel mogelijk te komen tot het zeker stellen van voldoende betrouwbare metingen, aldus de toezichthouder. Want, schrijft SodM: *"Er mag geen twijfel bestaan dat de gerapporteerde metingen correct zijn. Dat geldt voor de aantallen bevingen, het tijdstip, de locatie en de sterkte van de bevingen en met name ook voor de grondbewegingen die optreden aan het oppervlak"*.[41]

Door de meetfouten moet de TU Delft sommige berekeningen in het rapport over schades door aardbevingen opnieuw uitvoeren. De gegevens van de versnellingsmeters zijn namelijk gebruikt om de trillingen ter plaatse bij een huis met schade te bepalen.

Op 2 augustus 2019 publiceert de universiteit een nieuwe versie van het onderzoek. Uit de nieuwe berekeningen blijkt dat de onderzoekers de sterkte van de trillingen per pand moeten bijstellen op basis van de aardbevingen uit het verleden. De onderzoekers benadrukken dat het gaat om kleine aanpassingen. De conclusies, samenvatting en aanbevelingen zijn daardoor ongewijzigd.[42]

Het onderzoek van SodM leidt in maart 2021 tot een eindrapport. Volgens SodM geeft het seismisch netwerk van KNMI weer de juiste grondversnellingen weer. *"De eerder geconstateerde afwijkingen zijn voldoende gecorrigeerd. Deze afwijkingen hebben geen gevolgen gehad voor de versterking, noch voor de manier van afhandeling van de aardbevingsschade",* benadrukt SodM.[43]

9.2.4 Aardbevingen blijven grillig en onvoorspelbaar
Het totaal aantal aardbevingen in het Groningenveld neemt af, blijkt uit gegevens van het KNMI. Registreerde het KNMI in 2019 nog 85 aardbevingen, in 2020 waren dat er 69, gevolgd door 72 in 2021. Het aantal aardbevingen groter dan magnitude 1,5 was in 2021 ook een stuk lager dan in piekjaar 2013: 30 aardbevingen in 2013 versus 12 in 2021.[44]

40 KNMI (21 februari 2019).
41 SodM (juni 2019).
42 Staalduinen, van et al. (2019).
43 SodM (11 maart 2021).
44 KNMI (n.d. H9).

Tegenover het Dagblad van het Noorden benadrukt hoofd seismologie Läslo Evers van het KNMI op 12 januari 2021 dat er in 2020 geen aardbevingen zijn geweest met een magnitude boven de 3. Door de afbouw van de gaswinning loopt de kans op zwaardere aardbevingen terug. Een zware beving blijft echter mogelijk, legt hij uit. *"Ik vergelijk het vaak met de opwarming van het klimaat. We weten dat de kans dat het warmer wordt toeneemt en dat de kans op een Elfstedentocht daarmee afneemt. Maar, we weten ook dat er altijd extremen voorkomen. Dus is het mogelijk dat we ooit nog wel een Elfstedentocht kunnen schaatsen."* In het geval van aardbevingen door de gaswinning in Groningen betekent dit dus dat er nog altijd kans op zware aardbevingen is.

Evers benadrukt dat het KNMI de aardbevingen goed in de gaten houdt. *"Daar is alle reden toe. De bevingen in Groningen zijn van een lagere magnitude dan die in sommige andere landen. Maar dat zegt niet alles. De bevingen vinden dicht onder het oppervlak plaats in een regio waar veel mensen wonen. Dat heeft veel impact. We moeten daar bovenop zitten."*[45]

Uit de risicoanalyse die TNO in maart 2021 publiceert – de eerste risicoanalyse sinds de taak is overgeheveld van de NAM – blijkt dat Groningen in de periode 2021-2022 rekening moet houden met gemiddeld 5,64 aardbevingen groter dan magnitude 1,5 per jaar. Dit aantal neemt in de periode tot 2031 af naar gemiddeld 2,66 per jaar. Het gebied ten noordwesten van Loppersum kan het hoogste aantal bevingen per vierkante kilometer verwachten. De maximale piekgrondversnelling (pga) ligt volgens TNO tussen de 0,13g en 0,11g.[46] Dit is vergelijkbaar met de aardbeving in januari 2018 in Zeerijp (0,11g).[47]

Een maand na de analyse, op 28 april 2021, is het weer raak: in Huizinge vindt een aardbeving van magnitude 2,3 plaats. Sommige inwoners hadden gehoopt op een '*aardbevingsvrije*' maand in april, maar de aardbevingen blijven grillig. *"Er zijn perioden met minder en met meer aardbevingen",* legt Evers van het KNMI in Dagblad van het Noorden uit. *"Die wisselen elkaar af. In het algemeen neemt het aantal af en ook de intensiteit zal in de toekomst minder worden, maar het kan zomaar gebeuren dat er nog een zwaardere beving dan deze aankomt."*[48]

45 Dagblad van het Noorden (12 januari 2021).
46 TNO (24 maart 2021); NLOG (n.d. H9).
47 KNMI. Schriftelijke inlichting over een toelichting met duiding van de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.
48 Laan, van der (30 april 2021).

Tabel 9.2 Selectie van aardbevingen na 1 januari 2018 waarvan de grondversnellingen bekend zijn

Datum	Plaats	Magnitude	Piekgrondversnelling (PGA, in cm/s²)	Piekgrondversnelling (PGA, in g)
8 januari 2018, 14:00:52 uur	Zeerijp	3,4	113,7	0,11
13 april 2018, 21:31:35 uur	Garsthuizen	2,8	42,5	0,04
22 mei 2019, 03:49:00 uur	Wester-wijtwerd	3,4	32,9	0,03
2 mei 2020, 03:13:15 uur	Zijldijk	2,5	49,1	0,05
14 juli 2020, 15:18:47 uur	Loppersum	2,7	44,8	0,04
28 april 2021, 19:46:26 uur	Huizinge	2,3	30,0	0,03
19 juni 2021, 01:03:55 uur	Stedum	2,3	26,0	0,02
16 november 2021, 00:46:48 uur	Garrelsweer	3,2	34,4	0,03
1 april 2022, 17:11:08 uur	Loppersum	2,7	40,3	0,04

Bron: KNMI, 2022[49]

Nog steeds veel onzekerheden
Tijdens een technische briefing op 23 juni 2021 in de Tweede Kamer zegt SodM dat er nog steeds veel onzekerheid is over aardbevingen in Groningen. *"Ofschoon als gevolg van de afgebouwde gaswinning de dreiging afneemt, blijven aardbevingen zich voordoen – zij het met een lagere frequentie"*, aldus inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren.

"*Ook als de gaswinning is gestopt blijft er een dreiging bestaan*", legt Kockelkoren uit. "*Deze dreiging neemt over de tijd weliswaar af, maar hoe snel dit gaat gebeuren is nog met veel onzekerheid omgeven. Gedurende decennia zijn de ondergrondse breuken door de gaswinning op spanning gebracht. Het stoppen van de gaswinning haalt de bestaande spanning niet weg. Bovendien zal er nog jaren sprake zijn van grote drukverschillen binnen het gasveld die langzaam verdwijnen. Dit proces voegt deels nieuwe spanning toe in delen van het gebied. Om deze reden blijven de aardbevingen nog voor langere tijd doorgaan, zij het met een gestaag afnemende frequentie. De dreiging is daarom niet weg als de gaswinning is gestopt. De suggestie dat de versterkingsoperatie daarom kan stoppen is een verkeerde.*"

49 KNMI. Schriftelijke inlichting over een toelichting met duiding van de maximale magnitude, grondversnellingen en grondsnelheden van aardbevingen in Noord-Nederland in vergelijking met aardbevingen in andere regio's van Nederland en/of het buitenland, 15 juni 2022.

Kockelkoren benadrukt dat het (nog steeds) crisis is in Groningen. *"Elke beving betekent een nieuw rondje om het huis om te kijken of er schade bij gekomen is. Of herinnert aan schade die nog wacht op afhandeling. En bewoners die wachten op versterking realiseren zich bij elke beving opnieuw dat de overheid ze laat wonen in een potentieel onveilig huis. Een deel van de mensen ondervindt als gevolg van de lange duur van deze situatie stress hetgeen doorwerkt naar de gezondheid. Naarmate mensen langer moeten wachten op de overheid en in onzekerheid verkeren, kan de stress en de gezondheidsschade verder oplopen. [...] Het is deze schade, samen met de schade aan gebouwen, de economische schade van waardedaling en het deels geknakte vertrouwen in de overheid, die maakt dat de situatie in Groningen als ontwrichtend moet worden gekenschetst. Een crisis kortom."*[50]

Grenswaardes voor seismiciteit komen in wettelijke regeling
Door het besluit om de gaswinning af te bouwen, worden de Mijnbouwwet en de Mijnbouwregeling aangepast. Dit leidt in 2019 onder meer tot een verankering van een deel van het meet- en regelprotocol in de Mijnbouwregeling. Dit is het monitoringssysteem voor het Groningenveld van de NAM dat sinds juni 2017 bepaalt wanneer de NAM moet ingrijpen in de gaswinning.

De Mijnbouwregeling schrijft net als het meet- en regelprotocol voor dat de NAM vier indicatoren continu moet monitoren. Het gaat om het aantal aardbevingen, de aardbevingsdichtheid, de grondversnellingen en grondsnelheden. De eerste twee indicatoren geven vooral inzicht in de trends, de laatste twee indicatoren zijn een momentopname en geven de ernst van een aardbeving weer (hoge grondversnellingen en grondsnelheden leiden tot veel schade, zie paragraaf 1.2.3 van hoofdstuk 1).

Na een evaluatie van het meet- en regelprotocol in 2019, adviseert SodM het ministerie van Economische Zaken en Klimaat om de eerste twee indicatoren aan te passen. Deze wijziging gaat op 14 oktober 2020 in. Het aantal aardbevingen, oftewel de *'activity rate'*, geeft in de nieuwe versie het aantal geregistreerde aardbevingen weer met een magnitude groter dan of gelijk aan magnitude 1,2 per half jaar. Dit was eerst vanaf magnitude 1 en per jaar. De aardbevingsdichtheid kijkt naar het aantal geobserveerde aardbevingen per vierkante kilometer. Ook hier is de grens vastgesteld op magnitude 1,2 en per half jaar (dit was eerst magnitude 1,5 en per jaar). Door de aanpassingen zijn vergelijkingen vanaf 1995 mogelijk en kunnen clusters van aardbevingen beter worden gesignaleerd.

De evaluatie van SodM leidt ook tot nieuwe grenswaarden en een andere indeling van de verschillende waakzaamheidsniveaus. In plaats van de vier niveaus 'monitoring', 'waakzaamheid', 'signalering' en 'interventie' (de 'code rood' bij de aardbeving in Zeerijp in januari 2018) komen er drie nieuwe categorieën:
1. Lage (lokale) activiteit: maximaal 30 aardbevingen per jaar of een aardbevingsdichtheid van 0,3 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar;
2. Bovengemiddelde (lokale) activiteit: tussen de 30 en 40 aardbevingen per jaar of een aardbevingsdichtheid tussen de 0,3 en van 0,40 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar;
3. Hoge (lokale) activiteit: meer dan 40 aardbevingen per jaar of meer dan 0,4 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar.

50 SodM (23 juni 2021).

Hoewel TNO sinds 2021 verantwoordelijk is voor het maken van de risicoanalyse van de aardbevingen in Groningen, is de NAM nog steeds verplicht om de seismiciteit in Groningen te monitoren. Dit betekent in de praktijk dat de NAM twee keer per jaar een analyse maakt van de seismiciteit op basis van de indicatoren uit de Mijnbouwregeling. Bij een overschrijding van niveau 3, de 'hoge (lokale) activiteit', moet de NAM een extra analyse maken van de seismiciteit en toetsen of de uitkomsten afwijken van de risicoanalyse die eerder is gemaakt voor de operationele strategie over de gaswinning. Aangezien de gaswinning in het Groningenveld al versneld wordt afgebouwd, zijn volgens SodM geen aanvullende maatregelen mogelijk om de seismiciteit te beperken. De NAM hoeft in tegenstelling tot het verleden dus geen voorstellen te doen om de veiligheidsrisico's te beperken, aldus de Mijnbouwregeling.[51]

Bovengemiddeld aantal aardbevingen in regio Loppersum
Begin oktober 2021 volgen drie aardbevingen binnen 24 uur, waarvan twee duidelijk voelbaar zijn. *"Dat is uitzonderlijk",* zegt seismoloog Evers op 6 oktober 2021 tegen het Dagblad van het Noorden.[52] Het gaat om twee aardbevingen in Zeerijp van magnitude 2,5 en 2,3 en een aardbeving in Appingedam (magnitude 1,8).

In het nieuwsbericht dat SodM op 5 oktober 2021 publiceert, benadrukt de toezichthouder dat bewoners zich angstig voelen nu er drie bevingen rond de magnitude 2 op één dag hebben plaatsgevonden. Het aantal aardbevingen in het gebied rond Loppersum ligt volgens de toezichthouder bovengemiddeld hoog. *"De bevingen die we nu zien worden nog amper veroorzaakt door de huidige gasproductie, maar zijn het resultaat van de jarenlange gaswinning uit het Groningen-gasveld",* legt SodM uit. *"Dit heeft voor drukverschillen gezorgd in het gasreservoir."*[53]

Op 15 november 2021 herhaalt SodM de boodschap dat in de regio Loppersum relatief veel aardbevingen zijn. In de grenswaarden die in de Mijnbouwregeling zijn vastgelegd (ter vervanging van het meet- en regelprotocol) is een waarde van 0,4 aardbevingen per vierkante kilometer per jaar afgesproken, maar deze indicator staat in november op 0,42. Dit betekent dat de NAM een rapport moet opstellen over de seismiciteit in Groningen. Doordat de gaswinning al wordt afgebouwd, zijn aanvullende maatregelen om aardbevingen te voorkomen of te beperken niet mogelijk.

SodM benadrukt dat het nog tientallen jaren kan duren voordat de aardbevingen voorbij zijn. *"Normaal gesproken zorgt gaswinning voor drukverlaging"*, aldus SodM in het nieuwsbericht. *"Echter, in het zuiden van het gasveld stijgt de druk ondanks dat er nog gas gewonnen wordt. De druk rondom Loppersum, waar de winning al enige tijd gestopt is, is relatief hoog. Het aardgas stroomt van plekken met een hoge druk naar plekken met een lage druk. Deze drukvereffening zorgt voor een drukafname bij Loppersum. Dit veroorzaakt spanningen op breuken in de diepe ondergrond, die tot bevingen kunnen leiden. De drukken in het gasveld worden nu niet meer door de huidige gaswinning bepaald, maar door het drukverschil dat door de gaswinning in het verleden in het gasveld is opgebouwd. Het proces van drukvereffening zal mogelijk nog tientallen*

51 Stcrt. 2020, 53207.
52 Kolthof (6 oktober 2021).
53 SodM (5 oktober 2021).

jaren duren. Pas als de druk overal gelijk is, zullen er naar verwachting geen gasgerelateerde aardbevingen meer zijn."[54]

Een dag na de publicatie schrikt de regio om 01.46 uur wakker van een aardbeving in Garrelsweer met magnitude 3,2. De maximale grondversnelling is met 0,03g gelijk aan de aardbeving van 2019 in Westerwijtwerd. Het is de negende beving boven de magnitude 3.

De beving is te voelen in een groot gebied, van Pieterburen tot Hoogezand en van Delfzijl tot de stad Groningen en Haren. Volgens SodM hebben inwoners in Garrelsweer de aardbeving ervaren *'als een bom die ontplofte, waarbij het hele huis bewoog'.*

Inspecteur-generaal Kockelkoren noemt de vele aardbevingen in Groningen verontrustend en hoopt dat analyse van de NAM beter inzicht geeft in wat Groningers kunnen verwachten. *"Op dit moment zijn er geen ingrepen mogelijk om de bevingen te stoppen. De beving van vannacht onderstreept nogmaals de noodzaak van een snelle schade-afhandeling en een fors snellere versterking van de huizen."*[55]

Eind 2021 constateert SodM dat er in gasjaar 2021-2022 zes aardbevingen zijn geweest boven magnitude 1,5. Hoewel het aantal binnen de onzekerheidsmarge valt van de voorspelling van TNO, spreekt SodM over een verontrustende ontwikkeling die nader onderzoek vergt. De minister van Economische Zaken en Klimaat zou de huidige voorspellingsmethoden nog eens goed *'tegen het licht'* moeten houden. Dit geldt overigens niet voor de methode die de Nationaal Coördinator Groningen gebruikt bij de versterking van huizen. *"SodM benadrukt dat de nu beschikbare en gevalideerde typologieaanpak, door de daarin gebruikte veilige marges, toegepast kan en moet blijven worden met het oog op de dringend vereiste snelheid van de versterkingsopgave. Het risico dat huizen instorten als gevolg van een beving wordt dus niet onderschat in de versterkingsopgave ondanks dat de seismische activiteit hoger is dan werd verwacht."*[56]

TNO publiceert nieuwe risicoanalyse
In maart 2022 publiceert TNO een nieuwe risicoanalyse op basis van de meest recente inzichten en de bijgestelde gasproductie (van 3,9 miljard kubieke meter naar 4,5 miljard kubieke meter, zie paragraaf 9.3.3). Het aantal aardbevingen boven magnitude 1,5 daalt van gemiddeld 5,82 in 2021-2022 – afgerond zes aardbevingen per jaar – naar 2,69 in 2030-2031 (zie tabel 9.3). Dit is iets lager dan bij de vorige voorspelling uit maart 2021. Toen was de verwachting dat het jaarlijks aantal aardbevingen zou afnemen van gemiddeld 5,64 in 2021-2022 naar 2,66 in 2030-2031.

54 SodM (15 november 2021).
55 SodM (16 november 2021).
56 SodM (16 december 2021).

Tabel 9.3 Voorspellingen seismiciteit in de periode 2021-2031						
	Aardbevingen per jaar	M3,5	M3,6	M4,0	M4,5	M5,0
Gasjaar 2021-2022	5,82	6,99%	5,31%	1,50%	0,20%	0,03%
Gasjaar 2022-2023	5,08	6,14%	4,66%	1,32%	0,18%	0,03%
Gasjaar 2023-2024	4,54	5,48%	4,16%	1,18%	0,16%	0,02%
Gasjaar 2024-2025	4,12	4,97%	3,77%	1,07%	0,15%	0,02%
Gasjaar 2025-2026	3,78	4,56%	3,46%	0,98%	0,13%	0,02%
Gasjaar 2026-2027	3,50	4,22%	3,19%	0,90%	0,12%	0,02%
Gasjaar 2027-2028	3,26	3,93%	2,97%	0,83%	0,11%	0,02%
Gasjaar 2028-2029	3,04	3,65%	2,76%	0,77%	0,10%	0,02%
Gasjaar 2029-2030	2,85	3,42%	2,58%	0,72%	0,10%	0,01%
Gasjaar 2030-2031	2,69	3,23%	2,44%	0,68%	0,09%	0,01%

Bron: TNO, 2022. De tabel toont de verwachtingen van het aantal aardbevingen groter dan magnitude 1,5 (‘*rate*’) en de overschrijdingskansen voor verschillende magnitudes per gasjaar (*GY*), dat loopt van 1 oktober tot en met 30 september.[57]

Maximale magnitude ligt tussen de 4 en 6,5
In juni 2022 organiseert de NAM op verzoek van SodM opnieuw een meerdaagse workshop met 57 experts uit binnen- en buitenland over het inschatten van de maximale magnitude, oftewel de maximaal mogelijke magnitude van de zwaarste beving die fysisch in het Groningenveld mogelijk is. De bijeenkomst is een vervolg op een vergelijkbare workshop in 2016 en is door de coronacrisis twee jaar uitgesteld. *“Want voor zo’n Mmax-workshop is het echt heel belangrijk dat je elkaar ziet”,* benadrukt Jan van Elk van de NAM. *“Dat kan je niet via Zoom of zoiets doen; dat werkt niet.”*

Het inschatten van de maximaal mogelijke magnitude is nog altijd *‘heel moeilijk’,* benadrukt toezichthouder SodM op 19 september 2022 in een brief naar aanleiding van de workshop aan de NAM. Omdat er veel onzekerheden zijn, komen de experts na de workshop tot een kansverdeling van mogelijke waardes van de zwaarst mogelijke aardbeving. Zij maken daarvoor gebruik van internationale richtlijnen. Dit betekent dat de experts zich moeten baseren op alle beschikbare data, methoden en modellen.

In 2016 kwamen de wetenschappers voor het Groningenveld uit op een bandbreedte tussen magnitude 4 en 7,2, waarbij een kracht van 5 het meest waarschijnlijk was als zwaarst mogelijke aardbeving. Na de workshop in juni 2022 stellen ze de bandbreedte bij naar 4 tot 6,5 op de schaal van Richter. De zwaarst mogelijke aardbeving heeft waarschijnlijk een magnitude van 4,6, aldus de experts. De kans dat een aardbeving met deze magnitude plaatsvindt, is erg klein,

57 TNO (14 maart 2022), p. 7.

benadrukt SodM: *"De zwaarste magnitudes worden niet erg waarschijnlijk geacht, maar niet uitgesloten"*.[58]

Van Elk van de NAM ziet de workshops als een afsluiting van het onderzoeksprogramma van de NAM. Hij hoopt dat de nieuwe kennis over aardbevingen tot nieuwe inzichten leidt. *"Voor mij was een van de redenen dat we daar heel veel onderzoek dat was gedaan, wilden presenteren"*, verklaart hij in zijn verhoor. *"Voor mij was het een soort afsluiting van het programma. Maar er was ook zó veel meer kennis over aardbevingen in Groningen dat we konden veronderstellen dat het panel nu tot een andere conclusie zou komen."*[59]

SodM: kans op zware aardbeving is nog steeds te hoog
Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren benadrukt op 23 juni 2022 dat de kans op dodelijke slachtoffers door een zware aardbeving nog steeds te hoog is.[60] Ook na de nieuwe inschattingen van de zwaarst mogelijke aardbeving in Groningen benadrukt SodM dat het de *'winning uit het Groningen-gasveld nog steeds een veiligheidsrisico'* vormt voor bewoners.[61]

"*Een aardbeving van een magnitude 4,5 kan al een deel van de meest kwetsbare huizen deels doen instorten en een aardbeving van magnitude 5 zal zeker een deel van die meest kwetsbare huizen deels kunnen doen instorten"*, licht Kockelkoren op verzoek van de enquêtecommissie in zijn openbaar verhoor toe. "*De kans op dat soort aardbevingen zit nu in de ordegrootte van – ik ga nu even uit van 4,5 – 1 op 1.000. [...] Die aardbeving van 5 is al ongeveer een factor tien naar beneden [zie tabel 9.3, red.]. Het zijn allemaal hele kleine kansen, maar ze geven wel aan dat het niet helemaal verbazend is dat uit de beoordeling van de huizen die nog beoordeeld moeten worden, nog steeds blijkt dat huizen verstevigd moeten worden."*

"De mate van veiligheid elders in Nederland is niet aanwezig in Groningen", concludeert Kockelkoren in zijn verhoor. *"Dat zit 'm om te beginnen in het feit dat er zelfs nu nog huizen beoordeeld worden waarvan de uitkomst is dat versterking noodzakelijk is. Het aantal huizen dat versterkt moet worden, blijft dus nog groeien. Maar het zit 'm ook in het feit dat [...] er een verhoogd risico is dat de meest kwetsbare mensen in dit geval, de mensen met meerjarige stress en gezondheidsschade, overlijden. Dan heb ik het nog niet over de effecten van de gezondheidsschade zelf. Ik meen dat de onderzoeken van Gronings Perspectief laten zien dat er zo'n 10.000 mensen zijn, in die orde, die echt gezondheidsschade ondervinden. Dus ja, die veiligheid is nog helemaal niet geborgd in Groningen."*[62]

Opnieuw een zware aardbeving in Groningen
Elf maanden na de aardbeving in Garrelsweer, op 8 oktober 2022, volgt opnieuw een zware aardbeving. Dit keer van magnitude 3,1 bij het dorp Wirdum. Het is een van de tien zwaarste aardbevingen in Groningen sinds de start van de gaswinning.[63]

58 SodM (20 september 2022); NAM (9 september 2022); SodM (19 september 2022).
59 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Elk, 7 september 2022.
60 SodM (23 juni 2022).
61 SodM (20 september 2022).
62 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
63 KNMI (8 oktober 2022).

In Uithuizen, ongeveer tien kilometer van Wirdum, is in dezelfde periode sprake van een '*zeer lokale zwerm'* van acht aardbevingen, tot magnitude 2,7. Op basis van een analyse van de NAM constateert inspecteur-generaal Kockelkoren op 4 november 2022 in een brief aan staatssecretaris Mijnbouw Vijlbrief dat er sprake is van *'sterk verhoogde lokale bevingsactiviteit'*. Dit betekent dat er in de eerste helft van 2022 meer dan 0,4 bevingen per vierkante kilometer zijn geweest, het hoogste niveau van het monitoringssysteem uit de Mijnbouwregeling om de aardbevingsrisico's te beheersen.

De oorzaak van de bevingen is de drukvereffening in het gasveld, aldus SodM. Vooral in het noordwesten van het gasveld zijn de breuken *'kritisch gespannen'* en geldt de hoogste dreiging. De toezichthouder benadrukt dat de cijfers nog niet statistisch afwijken van de voorspellingen uit de risicoanalyse die TNO heeft gemaakt. Net als in 2021 zijn geen aanvullende maatregelen mogelijk om de aardbevingen te beperken of voorkomen.[64]

NAM: seismiciteit is gevolg van historische gasproductie
Het onderzoek van de NAM naar de verhoogde seismische activiteit in Groningen was bij de afronding van dit eindrapport nog niet beschikbaar. Wel heeft de NAM in november 2022 twee andere rapporten gepubliceerd die inzicht geven in de laatste ontwikkelingen.

Net als SodM benadrukt de NAM dat de huidige seismiciteit *'vrijwel uitsluitend het gevolg [is] van historische gasproductie'*. *"Door gaswinning in het verleden is een drukverschil tussen verschillende delen van het veld ontstaan. Momenteel is lokale drukdaling door drukvereffening het meest zwaarwegende mechanisme waardoor bevingen ontstaan. Hierdoor is het effect op seismiciteit van verdeling van de gaswinning over verschillende locaties verwaarloosbaar. Bevingen vinden veelal plaats in het noordwestelijk deel van het gasveld, waar geen productie meer plaats vindt."*[65]

De eerdergenoemde zwermen van aardbevingen bij Zeerijp (oktober 2021), Uithuizen (augustus tot oktober 2022) en Wirdum en Garrelsweer (oktober 2022) zijn ontstaan in een strook van ongeveer 100 vierkante kilometer waar de reservoirdruk daalt als gevolg van de drukvereffening, aldus de NAM. Vijf van de zes aardbevingen bij Uithuizen vonden plaats bij dezelfde breuk. De twee aardbevingen bij Wirdum (3,1) en Garrelsweer (2,2) zijn ontstaan op twee parallelle breuken die ongeveer een kilometer van elkaar gescheiden zijn, zo blijkt uit het rapport van de NAM. *"Na elk van deze grotere aardbevingen zijn in de daaropvolgende week respectievelijk 3 en 2 kleinere aardbevingen geregistreerd in de nabijheid van de grotere aardbeving op dezelfde breuk."*

"De trend dat aardbevingen meer in zwermen voorkomen geeft aan dat de herverdeling van mechanische spanningen na een aardbeving op de omliggend breuken belangrijk is in verhouding tot de toename in de mechanische spanning op deze breuken veroorzaakt door de daling van de reservoirdruk", aldus de NAM. *"Ook is het mogelijk dat door het lagere niveau van seismiciteit en de daardoor langere periode tussen aardbevingen het eenvoudiger is de zwermen op te merken."*

64 SodM (4 november 2022).
65 NAM (2022), p. 10.

Uit een analyse van het aantal aardbevingen per regio tussen september 2021 en oktober 2022 blijkt dat de meeste aardbevingen plaatsvinden rond het zogeheten Loppersumcluster. *"Hoewel er geen gas wordt geproduceerd uit het Loppersum cluster is het aantal geregistreerde aardbevingen in dit cluster het hoogst",* constateert de NAM.

Volgens de NAM is de druk in het cluster rond Loppersum na de sluiting van de productielocaties Ten Post, Overschild, De Paauwen, 't Zandt en Leermens in februari 2018 blijven dalen. *"Deze daling van reservoirdruk in het cluster Loppersum is een gevolg van herverdeling van de reservoirdruk als gevolg van productie uit andere delen van het veld en de drukgradiënt over het veld die daardoor is ontstaan sinds het verminderen van de Loppersum productie in 2014. Deze daling van de reservoirdruk is de verklaring voor de toenemende maximale aardbevingsdichtheid in het cluster Loppersum."*[66]

In tegenstelling tot het Loppersumcluster kwamen in dezelfde periode in het centraal-oostelijke en zuidwestelijke cluster van het Groningenveld vrijwel geen aardbevingen voor.[67] Dit komt omdat de druk in deze clusters in respectievelijk 2018 en 2019 is gestabiliseerd en zelfs weer is gaan stijgen.[68]

9.2.5 Gesteggel over gevolgen bodemdaling gaat door

Hoewel vooral aardbevingen de publieke discussies over de gaswinning domineren, zijn er ook nog steeds problemen met bodemdaling. Vooral de vraag of de bodemdaling door gaswinning schade aan huizen kan veroorzaken, blijft terugkomen.

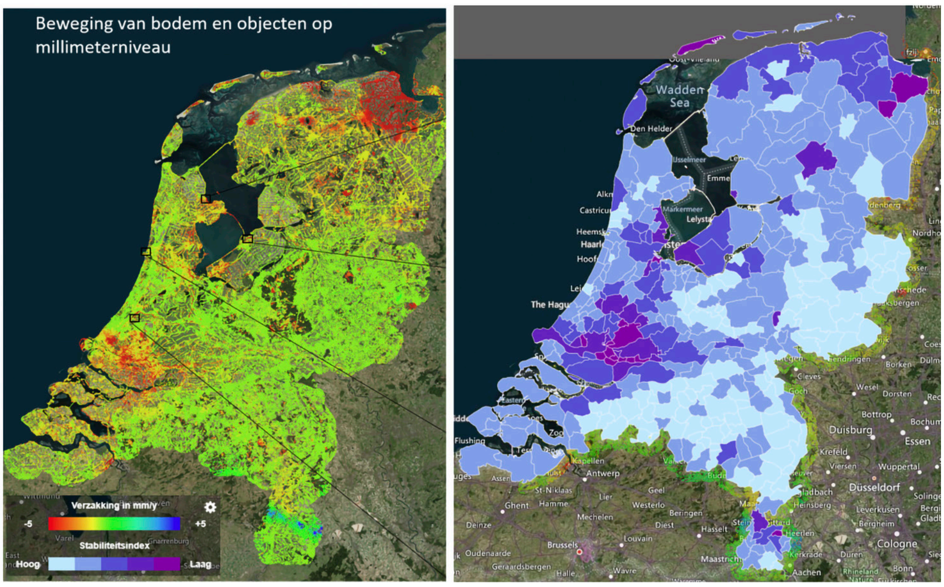
In 2018 concludeerde de TU Delft dat diepe bodemdaling – oftewel de bodemdaling die door de gaswinning op ongeveer drie kilometer diepte wordt veroorzaakt – *'geen rol'* speelt *'bij het ontstaan van schade door zettingen'* bij de panden die de universiteit onderzocht (zie ook hoofdstuk 8). *"Althans niet in termen van door de bodemdaling veroorzaakte hellingen, krommingen en rekken in de bodem en in een gebouw",* aldus het rapport. *"Dit geldt ook voor locaties met een zeer lokale diepe bodemdaling en zogenaamde gestapelde mijnbouwactiviteiten, zoals nabij Veendam en nabij Winschoten."*[69]

Er kan wel een secundair effect zijn, omdat de diepe bodemdaling heeft geleid tot aanpassingen van de grondwaterstanden. *"In enkele afzonderlijke gevallen hebben aanpassingen van oppervlaktepeilen verband houdend met diepe bodemdaling door mijnbouwactiviteiten mogelijk wel een invloed gehad op de grondwaterstand. Deze oorzaak speelt alleen in zeer specifieke situaties een rol. Er kunnen dan ongelijkmatige zettingen in de ondiepe ondergrond ontstaan."*[70]

66 NAM (november 2022), pp. 26-31
67 Het Groningenveld is opgedeeld in zes clusters: Eemskanaal, Bierum, Loppersum (bestaande uit de productielocaties Leermens, Overschild, De Paauwen, Ten Post en 't Zandt), Zuidoost (Zuiderpolder, De Eeker, Scheemderzwaag), Zuidwest (Zuiderveen, Spitsbergen, Tusschenklappen/Sappemeer, Kooipolder, Slochteren/Froombosch) en Centraal-Oost (Oudeweg, Schaapbulten, Amsweer, Siddeburen en Tjuchem).
68 Mailbericht SodM aan de parlementaire enquêtecommissie, 30 januari 2023. Onderwerp: Aanvullende vragen nav inzageformulieren.
69 Zetting kan refereren naar het inklinken van de grond of de gevolgen voor bouwwerken, zoals een verzakking.
70 Staalduinen, van et al. (2019).

De conclusie van de TU Delft is niet nieuw. Zo concludeerden Deltares en TNO in 2011: *“Bodemdaling als gevolg van aardgaswinning treedt voornamelijk op als een gelijkmatige zetting [inklinken van de grond, red.] van een relatief groot gebied. Deze gelijkmatige zettingen resulteren niet in gebouwschade. Indirect kan deze bodemdaling toch resulteren in schade. Als gevolg van dergelijke bodemdaling kan het namelijk noodzakelijk worden om het waterpeil in bepaalde gebieden aan te passen (‘peilbesluit’). Dergelijke aanpassingen kunnen zorgen voor relatieve toe- of afname van de drooglegging, waardoor wel lokale verschilzettingen onder een gebouw kunnen optreden, met schade tot gevolg.”*[71]

Ook niet onbelangrijk: gaswinning en polderpeilverlagingen zijn niet de enige oorzaak van bodemdaling. Zo kan de bodem ook dalen door zoutwinning, grondwaterwinning, inklinking van klei en oxidatie van veen. Dit leidt tot een *‘complexe situatie’*, aldus de Commissie Bodemdaling in 2018. Deze commissie, ingesteld in 1984, bepaalt welke maatregelen nodig zijn om de schade van bodemdaling door gaswinning te voorkomen of te compenseren (zie paragraaf 1.4.3 van hoofdstuk 1).[72]



Figuur 9.3 Bodemdaling in Nederland

Links: Geschatte bewegingssnelheid van miljarden meetpunten, in millimeter per jaar. Rechts: Mate van stabiliteit. Hoe paarser, hoe meer bodemdaling. De kaarten zijn gebaseerd op metingen tussen 2015 en 2020 en zijn een momentopname.[73] Bron: SkyGeo, 2021.

71 Lange, de et al. (2011).
72 Commissie Bodemdaling. Schriftelijke inlichting met een tijdlijn gesignaleerde risico’s aardgaswinning en uitgevoerde onderzoeken, 9 april 2021.
73 SkyGeo (n.d. H9).

'Bodemdaling door gaswinning veroorzaakt geen schade'
Peter van Bergen, sinds 2009 secretaris van de Commissie Bodemdaling, zegt op 8 april 2020 naar aanleiding van het jaarverslag over 2019 tegen het Dagblad van het Noorden dat schade door bodemdaling van gaswinning onwaarschijnlijk is. Bij geen van de negen particulieren die in 2019 bij de commissie aanklopten, vond de commissie een verband tussen de schade en bodemdaling door de gaswinning. "*Ik zeg altijd tegen mensen: als uw huis 30 centimeter is gezakt, dan is het huis van de buren ook 30 centimeter gezakt, net als de rest van de straat. Bodemdaling door gaswinning is heel gelijkmatig en veroorzaakt geen schade aan huizen.*"[74]

Wat speelt dan wel een rol, vraagt Dagblad van het Noorden. *"Nederland is een drooggemalen moeras",* antwoordt Van Bergen. *"Als je het grondwaterpeil verlaagt, dan klinkt vervolgens de bodem in. En als er een huis op staat, zakt de boel nog verder. Veel huizen in Groningen hebben een strokenfundering en zijn gevoelig voor verzakkingen in de veengrond."*

Willem Meiborg: Commissie Bodemdaling trekt verkeerde conclusies
Naar aanleiding van de uitspraken van Van Bergen stuurt civiel ingenieur Willem Meiborg uit Woerden op 14 april 2020 een ingezonden brief naar de krant.[75] Dat schades zijn veroorzaakt door slechte funderingen en een slappe grond vindt Meiborg *'een suggestieve beeldspraak, die niet op juiste technische argumenten is gebaseerd'*.

"Het wijzen op slappe grond en een slechte fundering als oorzaak, zoals de heer Peter van den Bergen nu in het genoemde artikel doet, moet terzijde worden geschoven", aldus Meiborg. *"Slappe grond en een slechte fundering kunnen nooit de andere oorzaak zijn van schades die zich pas hebben gemanifesteerd na de aardbevingen en grondbeweging van Westeremden 2006 en Huizinge 2012. Immers tot aan die tijd was er geen enkele schade zichtbaar."*

Meiborg is de kleinzoon van Willem '*Beton*' Meiborg, die in de jaren '60 al pleitte voor een schadefonds. Meiborg junior heeft een eigen adviesbureau en is gespecialiseerd in grondmechanica en funderingen. In opdracht van het Groninger Gasberaad onderzocht hij in 2017 samen met een advocaat meer dan 1600 schaderapporten van ingenieursbureau Witteveen+Bos. Meiborg staat als deskundige en 'contra-expert' ook gedupeerden bij die de NAM aansprakelijk willen stellen voor hun schade (op basis van *'no cure no pay'*).

In 2018 en 2019 maakt Meiborg onderdeel uit van een panel van deskundigen dat op verzoek van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) laat zien welke schades door mijnbouw veroorzaakt kunnen worden. Het advies moet leiden tot een snellere afhandeling van de schades.

Het panel adviseert de TCMG om als uitgangspunt te nemen "*dat fysieke schade aan een gebouw of werk moet worden aangemerkt als schade die redelijkerwijs het gevolg zou kunnen zijn van beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of de exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van het winnen van gas uit het Groningenveld of als gevolg van de gasopslag Norg. Dit is in het licht van de omstandigheden van het concrete geval slechts anders, indien evident en*

74 Hofslot, van (8 april 2020).
75 Meiborg (14 april 2020).

aantoonbaar een andere oorzaak als uitsluitende oorzaak voor deze fysieke schade valt aan te wijzen", aldus het panel.

Onder *'beweging van de bodem'* verstaat het panel niet alleen bodemdaling of bodemstijging, maar '*ook aardbevingen (trillingen), bodemdalingen, bodemstijgingen en zettingen, voor zover die het gevolg zijn van [...] de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk'.* Met fysieke schade bedoelen de deskundigen *'een fysieke aantasting, die zich manifesteert in een blijvende verandering van vorm of structuur of stand c.q. verzakking, die naar verkeersopvatting de gaafheid kenmerkt'.*[76]

Als adviseur van gedupeerden ziet Meiborg dat sommige schade-experts verzakkingen niet als schade opnemen. Dit is volgens hem in strijd met het paneladvies, dat verzakking wel als voorbeeld van schade noemt. Volgens Meiborg is het onmogelijk om verzakkingen door aardbevingen en andere bodembewegingen door gaswinning uit te sluiten, tenzij de NAM een evident en aantoonbaar andere oorzaak aanwijst. Maar dat leest hij niet terug in de rapporten van de TCMG.

"*Ik zie in de afgelopen periode een aantal adviesrapporten van onafhankelijke deskundigen en ook beslissingen van TCMG, waarbij deze deskundige met enige zekerheid een andere oorzaak van de schade aanwijst en daarmee dan de oorzaak "mijnbouwactiviteiten" uitsluit*", schrijft Meiborg op 20 maart 2020 aan voorzitter Bas Kortmann van de TCMG. "*En vervolgens neemt de Tijdelijke Commissie dit advies zonder commentaar over. Voorbeelden van andere oorzaken zijn: thermische werking van bouwdelen, slappe ondergrond, ongelijke funderingsdrukken en nog meer. Enig bewijs, waarmee dit wordt aangetoond en een duidelijke verklaring waarom deze schade zich pas na de aardbevingen van Huizinge in 2012 of nog andere heeft gemanifesteerd ontbreekt feitelijk altijd.*"

Volgens Meiborg interpreteert de TCMG (inclusief de betrokken deskundigen) het paneladvies verkeerd. "*In het paneladvies is duidelijk omschreven hoe en waarom aardbevingen, maar ook de diepe bodemdaling door de gaswinning verzakkingen in gebouwen kunnen veroorzaken, met scheuren en andere schades tot gevolg. Ook voor verzakkingen en scheefstanden geldt dus dat dit schades zijn, die onder het bewijsvermoeden vallen tenzij er sprake is van een evident en aantoonbaar andere oorzaak, die deze verzakking en scheefstand heeft veroorzaakt.*" Hij vervolgt: "*Omdat sommige deskundigen hardnekkig van mening zijn dat verzakkingen en scheefstanden niet door aardbevingen en bodembewegingen als gevolg van de gaswinning kunnen (zijn) ontstaan en het niet als zodanig benoemen in hun adviesrapport, lijkt het mij noodzakelijk dat TCMG alle deskundigen dringend verzoekt of zelfs dwingt om eventuele verzakkingen en scheefstanden altijd op te nemen in hun adviesrapport*".[77]

TCMG reageert: argumenten zijn onvoldoende onderbouwd
De TCMG past het panel wel degelijk goed toe, laat voorzitter Kortmann op 29 april 2020 aan Meiborg weten. Volgens Kortmann is de stelling van Meiborg *'niet op feiten gebaseerd'.* Ook

76 TCMG (22 januari 2019).
77 Energeo. Brief directeur Meiborg aan onder meer de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen inzake de juiste toepassing van het Paneladvies aan TCMG van 22 januari 2019, 20 maart 2020.

benadrukt hij dat de deskundigen van TCMG *'onafhankelijk en onpartijdig zijn'.* *"Ik heb geen enkele aanleiding om aan hun integriteit te twijfelen en als dat anders zou zijn, dan zou ik daar direct maatregelen op treffen."*

"*De realiteit is dat niet iedere schade in Groningen is veroorzaakt door bodembeweging door mijnbouwactiviteiten*", benadrukt Kortmann. "*Schades hebben ook andere oorzaken, waaronder de diverse oorzaken die u in uw brief heeft genoemd. Het is de taak van de TCMG om een verzoek om schadevergoeding objectief te beoordelen en dus af te wijzen als de schade niet door bodembeweging door mijnbouw is veroorzaakt*."

Kortmann merkt ook op dat '*diverse voormalige leden van het panel'* de besluitvorming van de TCMG onderschrijven. "*Dat u persoonlijk een andere uitleg aan dat advies geeft, kan ik niet doorslaggevend achten. Ik merk daarbij op dat het voor de buitenwacht nogal verwarrend is dat u, soms op persoonlijke titel, dan weer als lid van het panel dan weer als partijdeskundige in een juridische procedure, het advies van het panel uitlegt of aangeeft hoe het advies volgens u zou moeten worden toegepast. Als het panel zelf meer richting had willen geven aan hoe zijn algemene advies was bedoeld of in de praktijk toegepast had moeten worden, dan had het panel dit in het advies moeten opnemen. In dat geval zou namelijk niet alleen u, maar óók de andere leden van het panel zich daarover hebben kunnen buigen*."[78]

SodM laveert tussen beide standpunten
Na de briefwisseling met Kortmann gaat Meiborg in gesprek met inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren van SodM.[79] Na het gesprek bespreekt SodM intern de argumenten van Meiborg, ook voor de woordvoering naar buiten toe. SodM heeft altijd gezegd dat diepe bodemdaling op zichzelf geen schade veroorzaakt omdat de scheefstelling minimaal is en heel geleidelijk, zo blijkt uit de mailwisseling. Wel kunnen grondwaterpeilaanpassingen tot schade leiden, zoals Meiborg ook stelt.[80]

Maar, schrijft een ondergrondexpert van SodM: fluctuaties in het grondwaterpeil (soms wel 1 meter in een seizoen) zijn van veel factoren afhankelijk en zijn niet uitsluitend het gevolg van de bodemdaling door gaswinning (op dat moment ongeveer 32 centimeter). "*Natuurlijk is het lastig om de twee effecten los van elkaar te zien maar het is naar mijn mening niet terecht om een mijnbouwonderneming te laten opdraaien voor schade die door anderen is veroorzaakt*", aldus de expert.[81]

Kockelkoren besluit om te laveren tussen beide standpunten. "*Het is denk ik duidelijk dat we niet willen suggereren dat in geval van schade boven een gebied met mijnbouw dit 'natuurlijk' door de mijnbouw wordt veroorzaakt. Het is ook duidelijk dat we niet willen suggereren dat*

78 TCMG. Brief aan Meiborg inzake wijze toepassing advies Panel van deskundigen 22 januari 2019 door TCMG met betrekking tot het wettelijk bewijsvermoeden, 29 april 2020.
79 Mailwisseling Meiborg en Kockelkoren, 14 juni 2022. Onderwerp: N.a.v. ons telefoongesprek van dinsdag 21 april 2020.
80 SodM. Mailbericht, 22 april 2020 17:56. Onderwerp: RE: Schade ten gevolge van bodemdaling ten gevolge van de gaswinning in Groningen gasveld.
81 SodM. Mailbericht, 22 april 2020 17:56. Onderwerp: RE: Schade ten gevolge van bodemdaling ten gevolge van de gaswinning in Groningen gasveld.

schade door bodemdaling als gevolg van mijnbouw niet voor kan komen. De woordvoeringslijn zal er tussen moeten laveren […].”[82]

TNO: discussie zorgt voor '*onnodige onrust*'
In een poging de discussie te beslechten, schrijven drie wetenschappers van TNO in juni 2020 een artikel in vakblad *Bodembreed* met de titel: *'Bodemdaling door gaswinning veroorzaakt geen schade'.* De auteurs constateren dat bodemdaling door gaswinning regelmatig naar voren komt als *'vermeende oorzaak van bovengrondse schade'. "De gedachte komt wellicht voort uit de angst voor schade door aardbevingen door gaswinning, zoals Groningen."*

Voor de drie wetenschappers is de kwestie duidelijk. *"Het effect van bodemdaling door gaswinning op infrastructuur is in vergelijking met de bodemdaling door ondiepe activiteiten met een objectieve blik ronduit weinig te noemen"*, aldus het artikel. *"Dat minieme aandeel van gaswinning op de scheefstelling van de bodem veroorzaakt dan ook geen wezenlijke spanningen in wegen, gebouwen en dijken die tot schade zouden kunnen leiden. Ook bouwkundig onderzoek van onder meer de TU Delft (2018) en de werkgroep Nedmag (2012) bevestigt dat overigens."*

De TNO-onderzoekers vinden dat critici die het tegendeel vinden *'onnodig onrust'* creëren. *"Lobbygroepen, bewoners en andere belanghebbenden wijzen de Nederlandse gaswinning regelmatig onterecht aan als oorzaak van schade door bodemdaling. We verwachten met dit artikel enige nuancering aan te kunnen brengen in de oorzaak en de gevolgen van bodemdaling door gaswinning, want deze discussie zorgt keer op keer onnodig voor onrust onder burgers."*[83]

Instituut Mijnbouwschade start nieuw onderzoek
De discussie over de gevolgen van bodemdaling leidt bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) – de opvolger van de TCMG – en bewoners tot vragen en onrust. Het IMG heeft behoefte aan duidelijkheid. Het instituut kan namelijk alleen een schadevergoeding uitkeren als er sprake is van een causaal verband tussen schade en gaswinning, legt voorzitter Bas Kortmann tijdens zijn verhoor uit (zie ook themahoofdstuk IX Rechtspositie en bewijsvermoeden).[84]

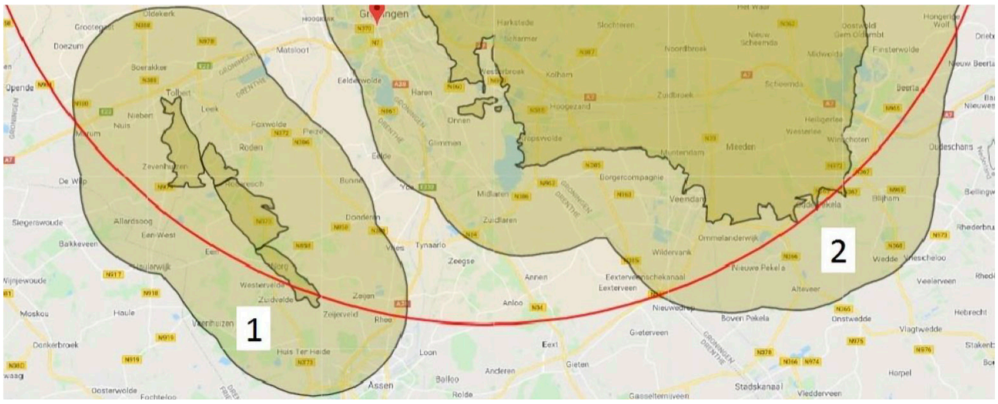
Het rapport uit 2018 van de TU Delft over gebouwschade is volgens Kortmann gedateerd. *"Er lag een rapport uit 2018 van de TU Delft – daar beriepen die deskundigen zich ook op – dat diepe bodemdaling niet tot directe schade leidt. Toen hebben wij gezegd: wij gaan niet op zo'n oud rapport af, want de inzichten van de wetenschap veranderen ook. En toen hebben we om een nieuw rapport gevraagd."*

Om duidelijkheid te krijgen, vraagt het IMG in september 2020 bij TNO en de TU Delft om een nieuw onderzoek naar de gevolgen van diepe bodemdaling. Omdat deze twee partijen aangeven dat zij alleen de directe schade van diepe bodemdaling kunnen beoordelen, schakelt het IMG ook Deltares in om de indirecte schade te onderzoeken.

82 SodM. Mailbericht, 24 april 2020 14:53. Onderwerp: RE: Schade ten gevolge van bodemdaling ten gevolge van de gaswinning in Groningen gasveld.
83 Huijgen et al. (juni 2020).
84 Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.

Het onderzoek is vooral relevant voor schademeldingen uit gebieden waar de aardbevingen geen effect zouden moeten hebben, maar waar wel sprake is van bodemdaling door gaswinning in het Groningenveld (of bodemstijging in het geval van de gasopslag Norg). De grote vraag is of dit type bodemdaling, de diepe bodemdaling, ook tot schade kan leiden aan huizen. Deskundigen van het IMG hebben '*in een substantieel aantal individuele dossiers [...] geconcludeerd dat de aan een woning geconstateerde gebreken niet (kunnen) zijn veroorzaakt door mijnbouwschade, omdat diepe bodemdaling en -stijging niet zou kunnen leiden tot schade aan gebouwen*'.[85] Uit de onderzoeken van TNO, de TU Delft en Deltares moet blijken of deze beslissing terecht is.

Door de twijfels over deze conclusies legt het IMG bij de aankondiging van de onderzoeken ongeveer 1.250 schadeprocedures stil.



Figuur 9.4 De twee gebieden aan de rand van het Groningenveld en de gasopslag Norg waarbij het IMG twijfels heeft over de oorzaak van schades aan huizen

De rode lijn geeft de grens aan waar aardbevingen geen schade meer zouden kunnen veroorzaken. Het donkergroene gebied aan de linkerkant is de gasopslag Norg, rechts het Groningenveld. Het aardbevingsgebied heeft een extra marge waar extra schade niet is uitgesloten, de lichtgroene rand. In gebieden 1 en 2 is discussie over de oorzaak van schades, omdat aardbevingen daar volgens het IMG geen effect kunnen hebben.[86] Bron: TNO en TU Delft, 2021.

Conclusie TNO en TU Delft: geen schade door diepe bodemdaling

In het voorjaar van 2021 publiceren TNO en de TU Delft de uitkomsten van hun onderzoek. Het rapport is gebaseerd op literatuuronderzoek, berekeningen van de diepe bodemdaling en -stijging in Groningen, analyses van satellietdata en berekeningen over de effecten op gebouwen.

85 IMG (2 maart 2021).
86 Geurts et al. (9 maart 2021); IMG (2 maart 2021).

Op basis van het onderzoek concluderen TNO en de TU Delft *'dat diepe bodemdaling in de gasopslag Norg en het Groningenveld niet leidt of heeft geleid tot schade aan gebouwen'*.

De onderzoekers benadrukken dat ze alleen zijn ingegaan op de directe effecten van diepe bodemdaling. *"Andere oorzaken en indirecte effecten, zoals de mogelijkheid dat de diepe bodemdaling ertoe leidt dat er (bedoeld of onbedoeld) veranderingen plaatsvinden in het grondwaterpeil maken geen onderdeel uit van de adviesvraag van IMG aan TNO en TU Delft."* Ook gaan de wetenschappers niet in op *'schade die kan ontstaan door aardbevingen als gevolg van mijnbouwactiviteiten'.*[87]

Gemeenten zijn niet van onderzoek overtuigd en vragen SodM om in te grijpen
Het onderzoek van TNO en de TU Delft leidt in Groningen niet tot de gewenste duidelijkheid. Integendeel, schrijven de gemeenten Noordenveld en Westerkwartier op 10 maart 2021 aan toezichthouder SodM. De twee gemeenten willen dat SodM een inhoudelijk onderzoek gaat doen naar het rapport. *"Wij doen u dit verzoek in uw rol als onafhankelijk toezichthouder",* benadrukt een projectleider van de gemeente Noordenveld.[88] Want, schrijven de gemeenten: *"Inmiddels nemen de gevoelens van onveiligheid van onze inwoners bijna recht evenredig toe met de toename van het aantal schademeldingen [...]".*

De gemeenten zijn niet overtuigd door de bronnen die TNO en de TU Delft hebben gebruikt. Zij stellen dat er veel meer recente kennis over schades beschikbaar is, omdat het aantal schademeldingen de afgelopen jaren sterk is gestegen. *"Desondanks blijkt dat er met name slechts een literatuurstudie is uitgevoerd op basis van studies uit 1995."* De gemeente verwijst ook naar een recente uitspraak van de Raad van State uit maart 2021. Tijdens deze zaak heeft de landsadvocaat volgens de gemeenten gezegd dat *'het risico op schade niet kan worden uitgesloten'. "Dit staat vrijwel haaks op de conclusies uit het onderzoek."*[89]

Instituut Mijnbouwschade start nieuw vervolgonderzoek
Na de publicatie van het rapport van TNO en de TU Delft spreekt het Instituut Mijnbouwschade Groningen met meerdere betrokken partijen. Op 17 mei 2021 stelt het IMG dat diepe bodemdaling *'bij uitzondering'* wel indirect tot schade kan leiden. Het wachten is op het aanvullende rapport van Deltares. Het aantal schadedossiers dat stilligt, is inmiddels gestegen naar 1.500. In september 2021 staat de teller op 1.800 dossiers.[90]

Van het rapport van Deltares hangt veel af: als diepe bodemdaling toch niet tot indirecte schade kan leiden, krijgen de bewoners geen schadevergoeding. Schade door mijnbouw is dan namelijk uitgesloten. Bewoners kunnen dan alleen nog een *'overlastvergoeding'* van maximaal €1.000 krijgen van IMG.[91]

87 Geurts et al. (9 maart 2021); IMG (2 maart 2021).
88 Gemeente Noordenveld en gemeente Westerkwartier. Mailbericht, 10 maart 2021 12.01. Onderwerp: TNO 2021 R10325A GSCA IMG Groningen.pdf.
89 Gemeente Noordenveld en gemeente Westerkwartier. Mailbericht, 10 maart 2021 12:01. Onderwerp: TNO 2021 R10325A GSCA IMG Groningen.pdf.
90 IMG (8 september 2021).
91 IMG (17 mei 2021).

Enkele dagen voor het nieuwsbericht van het IMG heeft IMG-directeur Bas Kortmann de minister van Economische Zaken en Klimaat Van 't Wout laten weten dat in de twee gebieden waar twijfels over de oorzaak van schades bestaan (zie figuur 9.4) *'behoudens uitzonderingssituaties' [...] geen mijnbouwschade kan zijn ontstaan'.* Kortmann doet deze uitspraak op basis van het onderzoek van TNO en de TU Delft en het (nog niet afgeronde) onderzoek van Deltares.

De nieuwe inzichten van het IMG hebben gevolgen voor de werkwijze van het instituut, legt Kortmann aan de minister uit: *"Het instituut heeft daarom besloten dat het – uitzonderingssituaties daargelaten – geen schademeldingen meer in behandeling zal nemen met betrekking tot een woning buiten het effectgebied van de beving van Huizinge, welk effectgebied – als gezegd – al zeer ruimhartig is gedefinieerd aan de hand van een schadekans van slechts 1 op 10.000"*.

Kortmann realiseert zich dat dat bewoners in de betwiste aardbevingsgebieden *'wellicht geen begrip zullen hebben voor deze beslissing'*, omdat in het verleden wel schadevergoedingen zijn uitgekeerd. *"Met de kennis van nu zouden deze rapporten [van deskundigen, red.] een andere uitkomst hebben gehad",* aldus Kortmann. *"Het Instituut acht het niet juist om ondanks deze kennis voort te gaan met het uitkeren van vergoedingen voor de circa 25.000 woningen in dat gebied, waarvoor nu duidelijk is dat hun schade niet door de gaswinning uit het Groninger veld of de gasopslag Norg kan zijn ontstaan. Voor deze woningen zal nog wel moeten worden nagegaan of er sprake is van een uitzonderingssituatie doordat het ontstaan van indirecte schade ter plaatse niet kan worden uitgesloten."*[92]

De brief aan de minister van Economische Zaken en Klimaat is volgens Kortmann vooral een poging om meer geld te krijgen voor de mensen die door de onderzoeken geen aanspraak meer kunnen maken op een schadevergoeding van het IMG. *"Wat wij konden doen, hebben wij toen ook gedaan, namelijk tegen de minister van EZK zeggen: luister eens, dit gaan wij doen omdat wij vinden dat het niet anders kan, maar dat gaat natuurlijk wel voor onvrede in die gebieden zorgen, omdat de mensen die daar nu nog zitten en erbuiten vallen, zullen zeggen: ja, maar in het verleden is hier wél een vergoeding toegekend. Maar het feit dat in het verleden eigenlijk op onjuiste gronden een vergoeding is toegekend, betekent niet dat je die fout mag herhalen. Dat is heel vervelend. Wij hebben niet de bevoegdheid om iets te doen aan dat gevoel van ongelijkheid tussen burgers. [...] In een aantal gevallen is dat toch een relatief gering bedrag [de overlastvergoeding van €1.000, red.]. Omdat wij daar zelf ook best een rotgevoel bij hadden, hebben wij toen tegen de minister gezegd: wij geven jou graag in overweging om daar iets aan te doen."*[93]

Gemeenten willen nieuw onderzoek
Het besluit om geen schademeldingen meer in ontvangst te nemen in de randgebieden leidt bij gemeenten en de provincie Groningen tot telefoontjes en klachten van inwoners over het IMG. Er is *'onrust, onbegrip, frustratie en onzekerheid'*, aldus de lokale overheden in een brief aan

92 IMG. Brief van voorzitter Kortmann aan minister Van 't Wout inzake Aanpassing werkwijze Instituut Mijnbouwschade Groningen, 14 mei 2021.
93 Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.

IMG-voorzitter Kortmann op 22 juni 2021. Ook de Tweede Kamer en minister Van ’t Wout van Economische Zaken en Klimaat krijgen een afschrift.

Volgens de gemeenten en provincie Groningen zegt het onderzoek van TNO en de TU Delft *‘niets over de gevolgen van stapeling van schade door verschillende mijnbouwactiviteiten’,* zoals de combinatie van gaswinning uit een klein veld en zoutwinning (‘gestapelde mijnbouw’). Ook andere factoren zoals een opeenstapeling van aardbevingen en de ligging en staat van de woning komt volgens de lokale overheden in de onderzoeken niet aan bod. *“Een combinatie hiervan kan essentieel zijn voor het ontstaan van schade. Zolang deze mogelijke oorzaken niet uitgesloten worden blijft het wettelijk bewijsvermoeden van kracht.”*

En, benadrukken de gemeenten en provincie: *“Schade-afhandeling zou moeten plaatsvinden vanuit het gezichtspunt van de inwoner met schade door mijnbouw en niet vanuit organisatorisch of financieel oogpunt. Er is onrechtmatig schade toegebracht en dat moet na een eenduidige beoordeling van de schade vergoed worden. Wij blijven dit punt naar voren brengen bij de minister van Economische Zaken en Klimaat”*.[94]

Deltares: indirect schade-effect van diepe bodemdaling is niet uit te sluiten
Op 8 september 2021 publiceert het IMG het rapport van Deltares naar de indirecte schade-effecten op gebouwen door diepe bodemdaling en -stijging in Groningen. Deltares heeft zich gebaseerd op bestaande literatuur, kennis in huis, een analyse van relatieve grondwaterstandsveranderingen door diepe bodemdaling in de twee gebieden in kwestie en beschikbare informatie over de ondergrond.

“Er is geconcludeerd dat alle mogelijke indirecte effecten van diepe bodemdaling ontstaan via veranderingen in het grond- en oppervlaktewatersysteem”, aldus het rapport. *“Die veranderingen zijn in eerste instantie autonoom, maar kunnen worden gevolgd door wijzigingen die door waterbeheerders worden doorgevoerd om ongewenste gevolgen van de autonome ontwikkelingen te mitigeren.”* Een van de voorbeelden is de *‘verandering in regionale grondwaterstroming door het ontstaan van de bodemdalingskom’.*

Op basis van het onderzoek kan Deltares in specifieke gebieden bij het Groningenveld en de gasopslag Norg een indirect effect van diepe bodemdaling niet uitsluiten. *“Voor de gebieden waar op basis van de uitgevoerde analyse een indirect effect van diepe bodemdaling niet kan worden uitgesloten staat vanzelfsprekend niet vast dat er daadwerkelijk sprake is van schade-effecten. De kans daarop is alsnog klein en sterk afhankelijk van lokale factoren, waaronder de mate waarin de veilige grenswaarden voor grondwaterstandsverlaging kunnen zijn overschreden.”*

Het onderzoeksinstituut benadrukt dat het *‘onmogelijk’* is om *‘een indirect schade-effect van diepe bodemdaling’* te bewijzen. Wel is het mogelijk om dit effect verder uit te sluiten. Dit kan bijvoorbeeld met aanvullend onderzoek naar de bodemopbouw en de laagste grondwaterstand bij een gebouw. *“Samen met informatie over het type fundering en een bovengrens voor de grondwaterstandsverandering die kan zijn veroorzaakt door diepe*

94 Provincie Groningen. Brief van Gedeputeerde Staten namens diverse gemeenten in Groningen aan voorzitter IMG Kortmann inzake reactie op maatregelen 17 mei 2021, 22 juni 2021.

bodemdaling kan deze informatie worden gebruikt om te beoordelen of een schade-effect van de grondwaterstandsverandering mogelijk is." In een aanvullend document legt Deltares aan IMG uit hoe dat moet.[95]

Het onderzoek betekent in de praktijk dat 1.500 van de 1.800 inwoners met schade in de randgebieden in Groningen en Drenthe geen schadevergoeding krijgen. Wie voor 1 september 2020 een aanvraag heeft ingediend, kan nog wel aanspraak maken op de eerdergenoemde overlastvergoeding van €1.000. Bij de resterende 300 huishoudens, verspreid over twaalf deelgebieden, volgt een nieuwe beoordeling van de schades.[96]

Zelfstandig ingenieur Willem Meiborg is niet van het onderzoek van Deltares overtuigd. Deltares maakt een denkfout en de conclusies zijn onjuist, aldus Meiborg in een opinieartikel op 13 september 2021 in Dagblad van het Noorden. Zo kunnen ook heel kleine trillingen ver van het epicentrum vandaan tot schades leiden, doordat ze een trigger zijn. Dit geldt volgens Meiborg ook voor een kleine grondwaterstandsverlaging (tot 5 centimeter).[97]

Zie voor meer informatie over de beoordeling van schades door het IMG en de toepassing van het wettelijk bewijsvermoeden themahoofdstuk IX Rechtspositie en bewijsvermoeden.

IMG geeft opdracht voor nader onderzoek
Na de publicatie van het rapport in september 2021 start Deltares een gedetailleerd onderzoek bij 30 gebouwen waar de schadeafhandeling tijdelijk is stopgezet. Bij twee van de 30 gebouwen blijkt dat veranderingen van de grondwaterstanden – als gevolg van de bodemdaling – *'een bijdrage hebben geleverd aan de schade'* aan het gebouw. *"Bij alle andere gebouwen bleek de diepe bodemdaling geen schade veroorzaakt te hebben",* aldus het IMG op 28 juli 2022.

De uitkomsten van het onderzoek leiden tot boze reacties op de site van het IMG, dat in een van de reacties wordt omschreven als een *'criminele bende die willens en wetens gezinnen en bedrijven kapot maken'.*[98]

IMG-voorzitter Bas Kortmann benadrukt in zijn openbaar verhoor dat de situatie in de twijfelgebieden in Groningen en Drenthe complex is. *"Ik vind het zelf al ingewikkeld, dus ik begrijp heel goed dat het dat voor die burgers al helemaal is, maar wij wisten en weten niet hoe we het anders hadden moeten doen."*

Het resultaat van alle onderzoeken is dat het IMG in het overgrote deel van de twee gebieden aan de rand van het aardbevingsgebied (de gebieden 1 en 2, zie figuur 9.4) geen schadevergoedingen meer toekent. Volgens Kortmann is dit *'rechtvaardig'.*

Meer over dit onderwerp is te lezen in het themahoofdstuk IX Rechtspositie en bewijsvermoeden.

95 Kooi et al. (30 augustus 2021).
96 IMG (8 september 2021).
97 Meiborg (12 september 2021).
98 IMG (28 juli 2022).

9.3 Gasgebouw en gaswinning: door snellere afbouw gaswinning zijn opnieuw onderhandelingen nodig

In deze paragraaf staat de gaswinning uit het Groningenveld en de besluitvorming daarover in de periode 2019-2021 centraal. Nadat er in 2018 een Akkoord op Hoofdlijnen is afgesproken, kenmerkt deze periode zich door veel nieuwe onderhandelingen tussen de Staat en de oliemaatschappijen Shell en ExxonMobil. Die onderhandelingen en de daaruit voortvloeiende akkoorden komen in het tweede deel van deze paragraaf aan bod. De paragraaf begint met de ontwikkeling van het winningsniveau in de periode 2019-2021. Sinds 1 oktober 2018 vindt de gaswinning uit het Groningenveld niet meer plaats op grond van een winningsplan waarmee de minister heeft ingestemd, maar op grond van een winningsplicht en een zogenoemde operationele strategie die de minister heeft vastgesteld (zie paragraaf 8.3.6 van hoofdstuk 8).

9.3.1 Drastisch SodM-advies na beving bij Westerwijtwerd

NAM stuurt 48-uursbrief naar minister
Op woensdag 22 mei 2019 vindt een zware aardbeving plaatst bij Westerwijtwerd (gemeente Loppersum) met een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter. Gezien de zwaarte en duur van de beving voert de NAM direct een analyse uit voor de minister en de toezichthouder. NAM-directeur Atema stuurt op donderdag 23 mei 2019 een zogeheten 48-uursbrief aan minister Wiebes, waarin hij aangeeft dat de beving plaatsvond na een relatief rustige periode van het Groningenveld voor wat betreft de seismiciteit. De NAM concludeert dat er geen sprake is van een onverwachte gebeurtenis en ook niet van een opvallende seismische gebeurtenis als bedoeld in het meet- en regelprotocol (mrp). Wel constateert Atema: "*Het stoppen van de productie is uiteindelijk de enige maatregel die ertoe zal leiden dat de aardbevingen in het Groningen gasveld stoppen. Uitgangspunt van de huidige productie van het Groningen gasveld, zoals ook vastgelegd in het Instemmingsbesluit, is dat niet meer gas wordt geproduceerd dan nodig is voor de leveringszekerheid. Gelet op dit bestaande beleid van de minister wordt reeds maximaal ingezet op een zo beperkt mogelijke productie uit het Groningen gasveld*".[99]

De NAM stuurt binnen de voorgeschreven termijn van 48 uur dezelfde analyse aan toezicht-houder SodM. Deze eerste analyse van de NAM laat zien dat een beving met een dergelijke kracht technisch gezien niet onverwacht is, maar dat de beving wel het gevoel van onveiligheid van bewoners versterkt.

SodM-advies: maximaal 12 miljard kubieke meter, onder leveringszekerheidsniveau
Op 28 mei 2019 brengt het SodM advies uit aan de minister over de beving bij Westerwijtwerd.[100] Over de 48-uursbrief van de NAM merkt SodM op: *"De NAM komt niet tot voorstellen voor eventuele beheersmaatregelen die ze zelf kan uitvoeren. Wel kondigt de NAM aan binnen twee weken met een speciale rapportage te komen waarin, meerdere, diepgaandere technische analyses over de beving worden uitgewerkt".*

99 NAM. Brief directeur Atema aan SodM inzake evaluatie: Westerwijtwerd aardbeving, 23 mei 2019.
100 SodM. Brief aan de minister van EZK inzake advies n.a.v. beving Westerwijtwerd, 28 mei 2019.

Hoewel de beving technisch gezien niet onverwacht is, is de situatie in de regio zodanig dat SodM een aantal maatregelen adviseert die zowel zijn gericht op de gaswinning als op de versterkingsoperatie. Inspecteur-generaal Kockelkoren begint het advies met een beoordeling van de situatie in de regio en gaat in op de maatschappelijke ontwrichting en de sociale impact. Hij stelt vast dat gevoelens van angst, woede en gelatenheid in toenemende mate voorkomen en dat dit voor sommige personen doorwerkt in hun geestelijke en lichamelijke gezondheid. *"De schadevoorspelling voor de huidige verwachte winning laat zien dat ondanks de afbouw van de gaswinning er de komende jaren een significante kans op schade aan veel gebouwen bestaat"*, zo schrijft hij. SodM constateert ook dat het sterk achterblijven van de versterking moet meewegen bij het vormgeven en overwegen van maatregelen om de gaswinning zo snel mogelijk af te bouwen.

Met betrekking tot de gaswinning adviseert SodM om voor komend gasjaar minder gas te winnen uit het Groningenveld dan de 15,9 miljard kubieke meter die eerder, in januari 2019, door GTS is geadviseerd vanuit het oogpunt van leveringszekerheid. *"Enige mate van risico en impact op de leveringszekerheid moet afgewogen worden ten opzichte van de risico's en impact die de gaswinning met zich brengt in de regio waar het gas gewonnen wordt en bovendien in het licht van een sterk achterblijvende versterkingsoperatie."* In het advies schrijft SodM ook het volgende: *"GTS noemt in haar brief van 31 januari 2019 eveneens een aantal opties om de afbouw verder te versnellen"*. SodM adviseert vanuit het oogpunt van veiligheid om in het gasjaar 2019-2020 niet meer te winnen dan 12 miljard kubieke meter (bij een gemiddeld temperatuurverloop).[101]

Het advies van GTS is voor SodM een reden om niet alleen te adviseren '*zo snel als mogelijk naar 12*', maar dit ook te verbinden aan het volgende gasjaar (2019-2020). Kockelkoren geeft tijdens het openbaar verhoor aan dat het afbouwpad sneller kon. Volgens hem was het SodM-advies niet nodig geweest, indien het ministerie gekozen had voor een snellere afbouw. *"Als de minister en het departement al op de route zaten om naar 12 te gaan in het gasjaar 2019-2020, dan had ik dat natuurlijk niet hoeven te adviseren",* aldus Kockelkoren.

> *Zoals ik al aangaf bij die Zeerijpbeving en ons advies daarover: "zo snel als mogelijk" betekent dus ook zo snel als mogelijk. Dat afbouwpad dat in maart 2018 is gepresenteerd, bevatte een afbouw in een aantal stappen naar uiteindelijk 12 in het gasjaar 2023-2024, meen ik. Onze vraag was: is dat inderdaad zo snel als mogelijk? In 2019, toen wij ook naar deze vraag keken, hadden wij de indruk dat het afbouwpad sneller kon. Wij hadden de indruk dat het zelfs dermate sneller kon, dat je al in het volgende gasjaar, dus het gasjaar '19-'20, naar die 12 terug zou kunnen gaan. Dat is dus ook wat we hebben geadviseerd.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

101 SodM. Brief aan de minister van EZK inzake advies n.a.v. beving Westerwijtwerd, 28 mei 2019.

SodM heeft zelf geen zicht op het niveau van leveringszekerheid. Daarom neemt SodM het GTS-advies van januari 2019 als uitgangspunt. GTS adviseert weliswaar een niveau van leveringszekerheid van 15,9 miljard kubieke meter, maar geeft ook aan dat dat er mogelijk nog een maatregel is om de gaswinning verder te verlagen: het vullen van de gasberging Norg met pseudo-Groningengas. GTS geeft daarbij echter ook aan dat deze variabele pas wordt meegenomen in de raming vanaf 2022, omdat ten tijde van het advies nog onvoldoende duidelijk is of deze maatregel daadwerkelijk gerealiseerd kan worden.[102] Deze door GTS genoemde mogelijkheid is voor SodM aanleiding om te bezien of er toch niet sneller kan worden afgebouwd. SodM stelt hier vragen over aan GTS.

> *Omdat het startpunt van de besluitvorming de rapportage van GTS was en wij graag vanuit onze rol wilden toetsen of het zo snel mogelijk naar 12 inderdaad ook zo snel mogelijk naar 12 is, hebben wij inderdaad een aantal vragen aan GTS gesteld over hoe we hun rapportage moesten begrijpen.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

SodM geeft een proactief en stevig advies aan de minister van Economische Zaken en Klimaat om concreet onder het niveau van leveringszekerheid te gaan zitten. Doordat SodM niet alleen meer aangeeft 'zo snel als mogelijk', maar hier een concreet winningsniveau voor het volgende gasjaar aan koppelt, is er minder bewegingsruimte voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit zorgt voor een lastig dilemma voor minister Wiebes. Hij moet een afweging maken tussen enerzijds de risico's die verbonden zijn aan het loslaten van de leveringszekerheid en anderzijds de impact van de gaswinning in Groningen op sociaal en maatschappelijk gebied en op de veiligheid.

Minister verkent opties voor versnelde reductie
Twee dagen na het advies van het SodM, op 30 mei 2019, schrijven ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een nota voor minister Wiebes waarin zij melden dat SodM voor het gasjaar 2019-2020 een winningsniveau adviseert dat onder het niveau van leveringszekerheid ligt. Het ambtelijk advies is om voorlopig in het ontwerpvaststellingsbesluit vast te houden aan het niveau van leveringszekerheid (15,9 miljard kubieke meter) en dit op 14 juni 2019, conform planning, ter inzage te leggen en ook de Tweede Kamer hierover te informeren. De periode tot september kan dan gebruikt worden om aanvullende maatregelen uit te werken voor het definitieve vaststellingsbesluit.[103]

De nota gaat ook in op de voortgang van de afbouw, die volgens schema verloopt: 15,9 miljard kubieke meter in 2019-2020 en 12,2 miljard kubieke meter in 2020-2021. Het basispad in het Akkoord op Hoofdlijnen (2018) ging nog uit van 17,4 miljard kubieke meter en respectievelijk

102 Ministerie van EZK. Brief van directeur Gastransitie Groningen aan directeur NAM, Atema inzake verzoek tot voorstellen van twee operationele strategieën voor het gasjaar 2019-2020, 13 februari 2019.
103 Ministerie van EZK. Nota van de Projectdirectie Gastransitie Groningen aan minister Wiebes inzake aanpak versnelde reductie Groningengas, 30 mei 2019.

13,6 miljard kubieke meter voor beide gasjaren. De versnelling komt voornamelijk doordat GTS extra investeringen doet om extra stikstof in te kopen bij de stikstofinstallatie Wieringermeer. Vanaf 2020 is deze capaciteit beschikbaar. In de nota wordt geschetst dat GTS een beperkt aantal mogelijkheden ziet om de afbouw voor 2022 nog meer te versnellen, zie tekstkader 9.1.

Tekstkader 9.1 Mogelijke maatregelen versnelde reductie gaswinning

GTS maakt volgens de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat onderscheid in twee categorieën: (1) kansrijke maatregelen binnen het huidige niveau van leveringszekerheid en (2) minder kansrijke (gecompliceerde) maatregelen of maatregelen die risico opleveren voor de leveringszekerheid.

Categorie 1: kansrijke maatregelen
- Het optimaliseren van de stikstofinzet door het verhogen van het gemiddelde stikstofpercentage van 92,5%. Met name in koude jaren lijkt meer ruimte te bestaan.
- Het versneld beleveren van Oude Statenzijl [exitpunt] met geconverteerd gas. Vanaf 2020 is er extra stikstofcapaciteit beschikbaar in combinatie met het verhogen van het stikstofpercentage uit het vorige punt (92,5%), en is naar verwachting eerder geconverteerd gas beschikbaar om te exporteren naar Duitsland. Hiervoor zijn wel extra investeringen in infrastructuur nodig.

Categorie 2: minder kansrijke / risicovolle maatregelen
- Norg (eerder) vullen met geconverteerd gas. Technisch lijkt dit mogelijk. Nader onderzoek is nodig naar de juridische vormgeving en verantwoordelijkheidsverdeling. Daarnaast zijn nieuwe operationele afspraken nodig met GasTerra, Shell en ExxonMobil. Norg is eigendom van de NAM en er is geen wettelijke grondslag om de NAM te verplichten de berging open te stellen voor derden. Evenmin is er een wettelijke basis om partijen te dwingen om de gasopslag in te zetten voor leveringszekerheid.
- Niet (volledig) vullen van Norg. Hiermee kan de productie van Groningenveld worden verlaagd. Consequentie is wel dat het jaar erop (of de jaren erop) extra productie uit Groningenveld noodzakelijk is om te voorzien in de benodigde capaciteit voor de leveringszekerheid. Met name bij twee opeenvolgende strenge winters is dit een risico.
- Leeg produceren van kussengas Norg. Dit heeft als gevolg dat het Groningenveld langer moet openblijven als noodzakelijke back-up, omdat Norg deze functie niet meer kan vervullen zonder kussengas.
- Versnelde afbouw export. Onzeker is of buurlanden extra inspanningen kunnen doen en om welke volume het gaat.
- Extra vraagreductie/volledig afsluiten van bedrijven. Inrichten van een tender waarbij bedrijven kunnen aangeven tegen welke prijs zij bereid zijn de afname van Groningengas (tijdelijk) te verlagen of te beëindigen. Alternatief is bedrijven volledig af te sluiten van het Groningengas en hen daarvoor te compenseren.

Op basis van deze opties uit de beide categorieën van GTS worden in het ambtelijk advies drie scenario's beschreven om invulling te geven aan het SodM-advies:

- Scenario 1. Het productieniveau wordt vastgesteld op 15,9 miljard kubieke meter minus de maatregelen uit de eerste categorie. Dit scenario kan in de tussentijd verder worden uitgewerkt en komt neer op circa 14-15 miljard kubieke meter. Daarmee is er geen risico voor de leveringszekerheid.
- Scenario 2 is om, naast het bovenstaande, ook een voorschot te nemen op maatregelen uit de tweede categorie. Afhankelijk van de bereidheid tot het nemen van risico's wordt het productieniveau dan 13-14 miljard kubieke meter. Hierdoor wordt Norg aan het eind van de zomer niet volledig gevuld, waardoor er in de jaren daarna gecompenseerd moet worden. SodM zal ten aanzien van dit aanvullende veiligheidsrisico om advies worden gevraagd.
- Scenario 3 is om de gasberging in Norg niet langer aan te vullen, waardoor een winning van maximaal 12 miljard kubieke meter bereikt kan worden. Deze maatregel brengt mogelijk de leveringszekerheid in gevaar en zal de sluiting van het Groningenveld vertragen.[104]

Directeur-generaal Gaastra geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat er op dat moment weinig tijd was om maatregelen te treffen: *"Even voor het beeld: de beving was in mei en het besluit voor de winning 2019/2020 moest er liggen op 1 oktober. Dat is weer dat ijzeren schema van een winningsbesluit. Dus we hadden maar heel weinig tijd om maatregelen met elkaar af te spreken, laat staan te implementeren, om onder die twaalf te komen in het komende gasjaar"*, aldus Gaastra. Hij geeft tijdens zijn openbaar verhoor verder aan dat een reductie tot onder 12 miljard kubieke meter vooral te realiseren was door gasopslag Norg anders in te zetten, namelijk door deze te vullen met pseudo-Groningengas. Omdat de gasopslag Norg eigendom is van de NAM is hiervoor medewerking nodig van de oliemaatschappijen: Shell en ExxonMobil. In paragraaf 9.3.7 en verder wordt dieper ingegaan op de onderhandelingen met de oliemaatschappijen over de inzet van Norg.

> *De allerbelangrijkste en allergrootste maatregel met het grootste effect was de andere inzet van de berging in Norg. Dus daar zijn we toen ook vanaf eind mei, begin juni mee aan de slag gegaan, in op zich een redelijk zakelijke, goede samenwerking met de oliemaatschappijen.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

Voorlopig advies GTS: reductie tot onder de 12 miljard kubieke meter is mogelijk
Naar aanleiding van de beving bij Westerwijtwerd vraagt minister Wiebes (spoed)advies aan GTS. Op 11 juni 2019 stuurt GTS zijn conceptadvies over de mogelijkheden om de winning uit het Groningenveld reduceren. In dit advies geeft GTS aan dat verder verlagen van de Groningenproductie geen gemakkelijke opgave is, maar dat het met een aantal maatregelen net haalbaar moet zijn.[105] Het advies wijkt niet veel af van de eerdergenoemde maatregelen in de nota van 30 mei 2019. Wel is het advies (cijfermatig) beter beargumenteerd en zijn de

104 Ministerie van EZK. Nota van de Projectdirectie Gastransitie Groningen aan de minister Wiebes inzake aanpak versnelde reductie Groningengas, 30 mei 2019.
105 GTS. Brief aan minister Wiebes betreffende voorlopig advies over maatregelen om de Groningenproductie te reduceren, 11 juni 2019.

maatregelen '*leegproduceren van het kussengas*' en een '*tender voor extra vraagreductie bij bedrijven*' niet opgenomen in het advies. GTS presenteert vijf maatregelen:

1. Aanpassing van de graaddagenformule door komend jaar uit te gaan van een jaargemiddelde inzet van de stikstofinstallaties Ommen en Wieringermeer van 100% in plaats van de huidige 92,5%. Hiermee worden wel de grenzen van de werking van het kwaliteitsloze gassysteem opgezocht. Om een hoge gemiddelde inzet te halen, moet de markt op alle afzonderlijke dagen van het jaar sturen op een relatief hoge inzet. GTS denkt dat dit technisch gezien mogelijk is.
2. Pseudo G-gas exporteren via Oude Statenzijl. Op dit moment is het alleen mogelijk om Groningengas via Oude Statenzijl te exporteren.[106] De variant met pseudo G-gas heeft alleen een significant effect bij voldoende stikstof. Door reeds extra ingekocht stikstof (per januari 2020) kan deze maatregel, in combinatie met het verhogen van de stikstofinzet naar 100% (punt 1), een besparing van 2,3 miljard kubieke meter opleveren.
3. Norg vullen met pseudo G-gas. Deze maatregel dient binnen het gasgebouw verder te worden uitgewerkt. Voor komend gasjaar 2019-2020 levert dit een besparing op van 2,9 miljard kubieke meter (in combinatie met de verhoging van de gemiddelde stikstofinzet naar 100%). De combinatie van de maatregelen 2 en 3 levert een besparing op van 3,1 miljard kubieke meter. *"De oorzaak dat de combinatie van beide maatregelen veel minder oplevert dan de som van de afzonderlijke maatregelen komt omdat de beschikbare stikstof om pseudo G-gas te maken beperkend is."* Pas wanneer de nieuwe stikstoffabriek gereed is, kan het effect van beide maatregelen bij elkaar worden opgeteld.
4. Versnelde ombouw van één industriële grootverbruiker. Er is voor komend gasjaar 2019-2020 één industriële grootgebruiker die kan worden omgebouwd. Dit levert een besparing op van 0,1 miljard kubieke meter aardgas. Hiervoor dient wel overeenstemming te worden bereikt met dat bedrijf over de compensatie.
5. Eenmalig de gasopslag Norg minder vullen, bijvoorbeeld tot een werkgasvolume van 4 miljard kubieke meter. Het behouden van voldoende gasopslagen en het in de zomer vullen van gasopslagen om deze de volgende winter beschikbaar te hebben, is vanuit het perspectief van leveringszekerheid noodzakelijk. Het eenmalig minder vullen kan waarschijnlijk zonder consequenties voor de leveringszekerheid, omdat de jaren erop minder volume nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen.

De eerste vier maatregelen zorgen ervoor dat de gaswinning teruggebracht kan worden tot 12,8 miljard kubieke meter. Als de gasopslag Norg eenmalig met één miljard kubieke meter minder wordt gevuld, dan kan voor het komend gasjaar 2019-2020 de productie worden teruggebracht onder de 12 miljard kubieke meter. GTS geeft hierbij wel aan dat GasTerra de inzet van de gasopslagen bepaalt en dat daarover ook afspraken gemaakt dienen te worden. Daarnaast geeft GTS aan dat het belangrijk is dat SodM de veiligheid van de maatregelen beoordeelt. Bepaalde maatregelen hebben namelijk als gevolg dat de seizoensfluctuaties zullen toenemen.[107]

Definitief GTS-advies

Op 25 juli 2019 komt GTS met haar definitieve advies over maatregelen om de gasproductie uit het Groningenveld te reduceren. Deze maatregelen wijken niet af van het eerdere voorlopige

106 Deze maatregel kon versnel worden uitgevoerd doordat de NAM een deel van haar leidingnetwerk (om niet) ter beschikking heeft gesteld aan GTS (leidingen zijn nu in eigendom van GTS). Hierdoor hoefde GTS geen nieuwe pijpleidingen en bijbehorende meetapparatuur te bouwen.

107 GTS. Brief aan de minister Wiebes betreffende voorlopig advies over maatregelen om de Groningenproductie te reduceren, 11 juni 2019.

advies van 11 juni 2019. Wel geeft GTS aan dat het belangrijk is om binnen het gasgebouw afspraken te maken over het gebruik van de gasbergingen Norg en Grijpskerk, omdat de gasopslagen essentieel zijn. Daarnaast is afstemming met omringende landen over aanvullende infrastructuur noodzakelijk, om voldoende aanvoercapaciteit van hoogcalorisch gas voor Nederland te hebben. GTS herhaalt in haar definitieve advies dat SodM dient te kijken of de te nemen maatregelen veilig genoeg zijn.

GTS geeft ook aan dat de lopende projecten om de Groningenproductie te reduceren nog conform de planning verlopen, behalve de ombouw van industriële grootverbruikers. Die laatste maatregel levert een relatief geringe reductie op en dreigt te vertragen, zo laat GTS weten. Om negen bedrijven uiterlijk in de zomer van 2022 om te bouwen moet, direct na inwerkingtreding van de wetswijziging die hiervoor de basis geeft[108], een aanvraag ingediend worden. Op dat moment wordt de inwerkingtreding van deze wijziging van de Gaswet voorzien op 1 januari 2020. De totale besparing van de (voorgestelde) maatregelen met betrekking tot deze ombouw zijn volgens GTS beperkt tot circa 1 miljard kubieke meter aardgas over de gehele periode dat het Groningenveld nog gas produceert. *"Wij [GTS] adviseren een afweging van de kosten en baten van deze maatregel een plaats te geven in de afronding van de lopende wetswijziging van de Gaswet."*[109]

9.3.2 Vaststellingsbesluit 2019-2020 en instemmingsbesluit Norg

Om in het gasjaar 2019-2020 daadwerkelijk onder het niveau van 12 miljard kubieke meter te komen, is een andere inzet van de gasopslag Norg cruciaal. De gasopslag is eigendom van de NAM. Op 9 september 2019 sluit de Staat met Shell en ExxonMobil hiervoor het zogeheten Interim Akkoord. In dit akkoord wordt onder andere geregeld dat voor het gasjaar 2019-2020 de gasopslag Norg op een andere wijze gebruikt kan worden. Shell en ExxonMobil zorgen ervoor dat de NAM daaraan mee zal werken.[110] In de paragrafen 9.3.8 9.3.9 wordt (de totstandkoming van) dit akkoord behandeld.

Winning daalt in gasjaar 2019-2020 naar 11,8 miljard kubieke meter

Op 10 september 2019 stelt minister Wiebes het definitieve vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2019-2020 vast: 11,8 miljard kubieke meter gas uit het Groningenveld in een gasjaar met gemiddelde temperaturen. Het vaststellen van de operationele strategie is de laatste stap in de nieuwe systematiek die op basis van de Mijnbouwwet specifiek voor het Groningenveld geldt. De NAM is verplicht de operationele strategie uit te voeren.

Voorafgaand aan dit besluit is eerst, in juni 2019, een ontwerpbesluit opgesteld, waarover verschillende adviezen zijn ontvangen. Naast het advies van GTS (25 juli 2019) over reductiemaatregelen zijn er nog aanvullende adviezen en rapporten ontvangen:

a. Brief van de NAM over de technische haalbaarheid van een lager winningsniveau;
b. Voorlopig en definitief advies van SodM over veiligheid;
c. Rapport van SEO Economisch Onderzoek naar de effecten van winnen onder het niveau van leveringszekerheid;
d. Advies van panel van hoogleraren over veiligheidsrisico's van de infrastructuur.

108 Kamerstuk II 2019/20, 35328, nr. 2.
109 GTS. Brief aan minister Wiebes betreffende finaal advies over maatregelen om de Groningenproductie, 25 juli 2019.
110 Interim Akkoord afbouw gaswinning Groningenveld, 9 september 2019.

In tekstkader 9.2 is de kern van deze adviezen en rapporten op een rij gezet.

Tekstkader 9.2 Adviezen en rapporten over de winning in gasjaar 2019-2020

Advies NAM
De NAM is door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, en in overleg met SodM, gevraagd de gekozen operationele strategie bij het nieuwe winningsniveau en de nieuwe uitgangspunten over de inzet van Norg opnieuw door te rekenen. De NAM antwoordt in de brief dat de maatregelen technisch realiseerbaar zijn, maar zoals verwacht leiden tot grotere productiefluctuaties.

Advies SodM
Op basis van de analyse van de NAM concludeert SodM, dat ondanks de toename van productiefluctuaties de veiligheid in Groningen verbetert. In dit advies beoordeelt SodM de mogelijke implicaties van de voorgestelde maatregelen van GTS voor de veiligheid van de inwoners van Groningen door de mogelijke toename van de seizoensfluctuaties. Dit nadeel van toename in seizoensfluctuaties vindt SodM acceptabel wanneer dat wordt afgezet tegen de winst in veiligheid als gevolg van de te behalen volumebeperking. SodM adviseert dan ook om – vanuit oogpunt van veiligheid – de door GTS voorgestelde maatregelen te realiseren om de productie uit het Groningenveld in het gasjaar 2019-2020 terug te brengen naar 11,8 miljard kubieke meter. Minder productie prevaleert boven beperking van de fluctuaties.[111]

Rapport SEO Economisch Onderzoek
Het SEO-onderzoek gaat over de economische en maatschappelijke gevolgen van het (abrupt) verminderen van de gaswinning tot beneden het niveau van leveringszekerheid. Het rapport gaat uit van een situatie, waarin er bij de afschakelvarianten onvoldoende tijd is om mitigerende maatregelen te nemen. Het rapport gaat dus niet over de verwachte beleidsmatige verlaging naar onder de 12 miljard kubieke meter, aangezien dit minder abrupt is en er tijd is voor mitigerende maatregelen. Daarnaast gaat het onderzoek in op niveaus ver onder het leveringszekerheidsniveau, waarbij vele bedrijfssectoren worden afgesloten.

In het rapport stelt SEO: *“Hoofdconclusie is dat de verlaging van de gasproductie, resulterend in afsluiting van alle grootverbruikers en niet-vitale bedrijfssectoren op het regionale net, leidt tot ‘catastrofale’ effecten voor economie en veiligheid”*. Afschakeling van alleen niet-vitale bedrijfssectoren op het hoofd- en regionale net resulteert in een verlies van het bruto binnenlands product (bbp) van 10,5% en een krimp van 709.000 voltijdbanen. *“Dit zijn vanwege de deeltijdfactor circa 993 duizend banen”*. Als de gehele niet-vitale sector wordt afgeschakeld, zorgt dit voor een reductie van 6,2 miljard kubieke meter laagcalorisch gas.

111 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake definitief vaststellingsbesluit Groningen gasveld en definitief instemmingsbesluit gasopslag Norg, 16 augustus 2019.

Afschakelen van alle grootverbruikers op het landelijk net in combinatie met alle niet-vitale sectoren op het regionale net zal zelfs leiden tot een verlies van 11,3% van het bbp. Het afschakelen van de gehele bedrijfssector zorgt voor een reductie van 9,2 miljard kubieke meter.

Daarnaast zal dit scenario naar verwachting leiden tot 10.000 mensen die kampen met langdurige psychische klachten, onder andere door faillissementen en werkloosheid. Het is aannemelijk dat dit scenario leidt tot stijging van het aantal suïcides met tussen de 100 en 1.000 personen.[112]

Advies panel van hoogleraren
Minister Wiebes vraagt in het voorjaar van 2018 advies aan een panel bestaande uit drie hoogleraren[113], onder auspiciën van de Mijnraad, over de berekeningswijze van het risico in en rond gebouwen vanwege de geïnduceerde aardbevingen in Groningen. Op 27 juni 2018 geeft dit panel zijn eerste advies. Op 27 augustus 2019 komt dit panel met een nieuw advies.[114] Hoofdconclusie van het panel is dat de infrastructuur ook beoordeeld dient te worden op de veiligheidsnorm van 10^{-5} en dat voor verdere afbouw van de gaswinning, complexe risicoberekeningen continu afgewogen dienen te worden tegen snelle (aanvullende) maatregelen. In het vaststellingsbesluit benadrukt de minister dat hij de uitgangspunten van het panel onderschrijft en dat er geen aanleiding is om verdere aanvullende maatregelen te treffen.[115]

In een nota aan minister Wiebes van 19 augustus 2019 wordt onder andere ingegaan op het definitieve advies van GTS. De ambtenaren geven aan dat de toezichthouder Autoriteit Consument & Markt heeft aangegeven dat er geen negatieve gevolgen zijn voor de werking van de gasmarkt als de stikstofinzet wordt verhoogd naar 100%. Daarnaast geven de ambtenaren het belang aan van de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil over de (veranderde) inzet van de gasopslag Norg. De Staat kan niet eenzijdig aan GasTerra opleggen om Norg te vullen met pseudo-Groningengas en dit op de door de Staat gewenste wijze in te zetten. In deze notitie wordt geconstateerd dat medewerking van Shell en ExxonMobil nodig zal zijn om Norg in de toekomst op de gewenste manier in te kunnen zetten.[116]

Binnen het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bespreekt men of langs deze weg de Groningenproductie nog sneller afgebouwd kan worden door gasopslag Norg nog minder te vullen. In een mailwisseling in augustus 2019 tussen ambtenaren van Economische Zaken

112 Tieben et al. (2019).
113 Prof. dr. Eric Cator (Applied stochastics, Radboud Universiteit Nijmegen), prof. dr. Ira Helsloot (Besturen van veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen) en prof. dr. ir. Jan Rots (Structural mechanics, Technische Universiteit Delft).
114 Mijnraad (27 augustus 2019).
115 Mijnraad (27 augustus 2019).
116 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake opzet Kamerbrief winningsniveau 2019-2020, 19 augustus 2019.

en Klimaat wordt als belangrijkste vraag opgeworpen *'of niet naar 10,8 miljard kubieke meter gegaan kan worden. Daarover zijn al gesprekken gevoerd en in de mail wordt voorgesteld om het er in het MT over te hebben en het ook even voor te leggen aan de minister'*. Dit is onder andere besproken met GTS.[117] Uit het vaststellingsbesluit 2019-2020 is op te maken dat ervoor gekozen is om het winningsniveau op 11,8 miljard kubieke meter te houden.

De winning voor het gasjaar 2019-2020 wordt vastgesteld op 11,8 miljard kubieke meter.[118] Dit is een verlaging van 4,1 miljard kubieke meter ten opzichte van het ontwerpvaststellingsbesluit (15,9 miljard kubieke meter) en de eerste raming van GTS in januari 2018 van de leveringszekerheid. In het vaststellingsbesluit wordt ook ingegaan op het feit dat in het gasjaar 2019-2020 de gasopslag Norg (deels) wordt gevuld met pseudo-Groningengas, waardoor er in de zomer minder gas uit Groningen geproduceerd hoeft te worden. Daarnaast zal gasopslag Norg in de zomer van 2020 met één miljard kubieke meter minder Groningengas gevuld zijn dan dat er in de winter van 2019-2020 uit zal worden gehaald.[119]

Instemmingsbesluit Norg
De minister van Economische Zaken en Klimaat neemt op 10 september 2019 ook een besluit over de inzet van de gasopslag Norg, het zogeheten instemmingsbesluit gasopslag Norg. Dit besluit handhaaft de verruiming van zowel de onderdruk als de bovendruk, waardoor een opslag van 6 miljard kubieke meter mogelijk wordt. In het eerdere ontwerp-instemmingsbesluit (van 24 april 2019) was het argument hiervoor dat hiermee productiefluctuaties verminderd kunnen worden. Naar aanleiding van het GTS-advies komt hier nu bij dat indien de gasberging gevuld kan worden met pseudo-Groningengas in de zomer, dit gas in de winter kan worden ingezet om aan de hoge vraag te kunnen voldoen. Dit levert een vermindering op van de hoeveelheid gas die uit het Groningenveld gewonnen moet worden. Daarnaast wordt de NAM opgedragen om uiterlijk op 1 april 2022 het Opslagplan Ondergrondse Gasopslag Norg in te dienen, waarin onder meer aandacht wordt besteed aan de rol van de opslag na 2022 en de sluiting daarvan op termijn.[120]

GasTerra schrijft op 27 september 2019 in een brief aan het College van Gedelegeerde Commissarissen dat zij het belang herkent dat de NAM moet voldoen aan haar juridische plicht om de winning van het Groningenveld uit te voeren overeenkomstig de graaddagenformule in het vaststellingsbesluit van 10 september 2019. GasTerra geeft hier invulling aan door de inzet van laagcalorische middelen zodanig in te plannen dat dit niet boven de graaddagenformule uitkomt en de gerealiseerde stikstofinzet minimaal 100% is.[121]

9.3.3 Winningsniveau gasjaar 2020-2021: op weg naar sluiting
Terwijl het gasjaar 2019-2020 loopt, worden begin 2020 de voorbereidingen getroffen voor de vaststelling van het winningsniveau voor het gasjaar 2020-2021. De besluitvorming daarover

117 Ministerie van EZK. Mailbericht, 25 augustus 2019, 12.30. Onderwerp: DOMUS-19190924-v12-Definitief_vaststellingsbesluit_Groningen_gasveld_2019-2020.
118 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 678.
119 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 678.
120 RVO (5 september 2019).
121 GasTerra. Brief van CEO aan het College van Gedelegeerde Commissarissen inzake Inzet L-gasmiddelen in het jaar 2019/2020, 27 september 2019.

komt in deze paragraaf aan bod. Daarbij valt op dat er al veel vooruitgeblikt wordt naar de verdere toekomst, waarin sluiting van het Groningenveld is voorzien. Maar over de vraag wanneer precies het veld gesloten wordt en de vraag in hoeverre alle clusters definitief ingesloten dienen te worden, verschillen de betrokken partijen van mening. Zij blijken uiteenlopende opvattingen te hebben over de duur en hoogte van de zogeheten *minimum flow* waarop het Groningenveld nog door zou moeten produceren in de toekomst.

GTS-advies met raming leveringszekerheid
Op 31 januari 2020 stuurt GTS een brief aan minister Wiebes met haar ramingen en advies over de leveringszekerheid voor gasjaar 2020-2021. In dit advies geeft GTS aan welke volumes en capaciteit uit het Groningenveld nodig zijn met het oog op de leveringszekerheid. In de brief wordt ook ingegaan op de voorwaarden voor het definitief kunnen sluiten van het Groningenveld. Een van de belangrijkste uitgangspunten is daarbij dat op elk moment voldoende hoogcalorisch gas aanwezig is voor de kwaliteitsconversie-installaties. Bij onvoldoende hoogcalorisch gas zal meer aardgas uit het Groningenveld nodig zijn.[122]

Het Groningenvolume wordt voor het volgend gasjaar 2020-2021 geraamd op 9,3 miljard kubieke meter bij een gemiddelde tempratuur. Het benodigde volume uit het Groningenveld is licht naar boven bijgesteld ten opzichte van het eerdere advies van 25 juli 2019. Deze bijstelling is gemaakt op basis van inzichten uit de *Klimaat- en Energieverkenning 2019* en de gasvraag die door buitenlandse overheden is aangeleverd bij de *Taskforce Monitoring L-Gas Market Conversion*. Toch neemt de gasvraag naar laagcalorisch gas in de jaren na 2019 sterk af. Dit heeft voornamelijk te maken met de afbouw van de export. Deze lagere marktvraag in combinatie met de uitbreiding van mengstation Wieringermeer leidt ertoe dat volgend gasjaar (2020-2021) 9,3 miljard kubieke meter nodig is bij een gemiddelde temperatuur.

Volgens GTS zal in het gasjaar 2022-2023, wanneer de stikstoffabriek gereed is, bij een gemiddeld jaar geen Groningengas meer nodig zijn. Bij een koud jaar zullen tot 2024-2025 nog beperkte volumes nodig zijn (minder dan een half miljard kubieke meter aardgas) om de leveringszekerheid te borgen.

GTS wijst erop dat komend gasjaar 2020-2021 minimaal 4,6 miljoen kubieke meter aardgas per uur aan capaciteit van het Groningenveld beschikbaar moet zijn, zodat ook in situaties van hoge marktvraag (een situatie die eens in de 20 jaar voorkomt) in combinatie met uitval van de gasberging Norg nog voldoende middelen beschikbaar zijn om de leveringszekerheid te borgen. *"Naast het feit dat deze eis in de Europese verordening is opgenomen is het voor de leveringszekerheid essentieel om rekening te houden met mogelijke uitval omdat vanaf 2022 nagenoeg de volledige L-gasmarkt afhankelijk is van de beschikbaarheid van kwaliteitsconversie-installaties",* aldus GTS. GTS merkt daarbij op – en niet onterecht zal later blijken – dat er ook onderbrekingen kunnen plaatsvinden in de aanvoer van buitenlands gas, zoals Noors of Russisch gas. *"Deze situaties zijn niet ondenkbaar en hebben ook in het recente verleden diverse malen plaatsgevonden."*

122 GTS. Brief aan minister Wiebes inzake Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en – capaciteiten, 31 januari 2020.

Vanaf 2022-2023 moet het Groningenveld volgens de GTS-ramingen alleen in geval van koude situaties of uitval nog capaciteit leveren. Door de nieuwe stikstoffabriek en door de ombouw van industrie die nu nog op Groningengas draait, neemt de benodigde *stand-by*-capaciteit snel af en kan vanaf medio 2026 volgens het basisscenario het Groningenveld helemaal worden gesloten. *"De standby capaciteit zal alleen worden afgeroepen wanneer er sprake is van een koude periode in combinatie met uitval. Het bijbehorende extra volume, veroorzaakt door de noodzakelijke minimum flow welke nodig is om het veld snel te kunnen regelen, wordt op dit moment voor het gasjaar 2022/2023 en verder als verwaarloosbaar ingeschat."*

Geschat wordt dat het Groningenveld geen back-up rol meer hoeft te vervullen tussen medio 2025 en medio 2028. Dit hangt deels samen met de realisatie van de ombouw van grootverbruikers en de export naar het buitenland. Qua randvoorwaarden wordt in dit advies nogmaals aangegeven dat de benodigde aanvoercapaciteit van hoogcalorisch gas vanuit Duitsland onvoldoende is. GTS vraagt om actieve steun van de minister van Economische Zaken en Klimaat en dit kenbaar te maken bij zijn Duitse ambtgenoot, omdat anders de sluiting van Groningenveld niet mogelijk is zonder de leveringszekerheid in Noordwest-Europa in gevaar te brengen.

Ook geeft GTS nogmaals aan dat de flexibiliteit van het Groningenveld volledig overgenomen dient te worden door de gasopslagen. De benodigde bergingscapaciteit kan pas afnemen als er geen capaciteit uit het Groningenveld meer nodig is. "*Dit komt omdat de reductie in marktvraag als eerste van de benodigde Groningencapaciteit wordt afgehaald. Daarna wordt de gereduceerde marktvraag van de bergingscapaciteit afgehaald"*, zo schrijft GTS. Hierbij is geen rekening gehouden met de rol van deze bergingen binnen de markt voor hoogcalorisch gas. Daar komt een aparte analyse voor in april 2020, waarin ook de extra aanvoer van H-gascapaciteit wordt meegenomen. GTS schrijft: *"Wij adviseren u daarom om tot die tijd geen onomkeerbare besluiten te nemen met betrekking tot het sluiten van bergingen".*

GTS geeft aan dat, na het laatste advies van 25 juli 2019, in het instemmingsbesluit gasopslag Norg toestemming is gegeven om de gasopslag Norg in het lopende gasjaar met 1 miljard kubieke meter meer te vullen tot 6 miljard kubieke meter. Het extra volume wordt bewerkstelligd door de gasopslag Norg met 0,5 miljard kubieke meter extra te vullen en door gebruik te maken van 0,5 miljard kubieke meter kussengas. Hierdoor is het volgens GTS mogelijk dat in het lopende gasjaar de gaswinning uit Groningen terugloopt met 0,5 miljard kubieke meter. Doordat de stikstofinzet de afgelopen maanden hoger was dan voorzien (109% in plaats van 100%), omdat er gebruik is gemaakt van de back-up installaties, levert dit een additionele besparing op van 0,6 miljard kubieke meter.

Het eerste kwartaal van het lopend gasjaar (oktober 2019 tot en met december 2019) was het 10% warmer dan gemiddeld. Mocht dit doorzetten, zo schrijft GTS in het advies van januari 2020, dan kan dit nog een besparing van 0,7 miljard kubieke meter aardgas opleveren. Gecombineerd leiden deze drie ontwikkelingen tot een verwachte Groningengaswinning van 10 miljard kubieke meter aardgas voor het lopende gasjaar 2019-2020.[123]

123 GTS. Brief aan minister Wiebes inzake Advies leveringszekerheid voor benodigde Groningenvolumes en – capaciteiten, 31 januari 2020.

Op 4 maart 2020 heeft minister Wiebes een overleg met de CEO van GTS, Bart Jan Hoevers. Ter voorbereiding van dit overleg stellen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een notitie op voor minister Wiebes. Hierin wordt onder andere aangegeven dat de minister medio maart een tijdelijke maatregel zal nemen om de gaswinning verder te verlagen. Daarnaast verzoeken de ambtenaren GTS te vragen in hoeverre het noodzakelijk is om voor de borging van de leveringszekerheid om bij de beëindiging van de gaswinning rekening te houden met de combinatie van een zeer koude winter met uitval van gasopslag Norg. En hoe groot de kans is dat dit zich voordoet. Volgens het advies van GTS kan het Groningenveld pas worden gesloten vanaf het gasjaar 2025-2026, terwijl dit volgens GasTerra al mogelijk is vanaf 2022.[124] In paragraaf 9.3.5 wordt het verschil van inzicht tussen deze twee partijen met betrekking tot de sluiting van het Groningenveld beschreven.

Binnen twee weken na dit overleg met Hoevers besluit minister Wiebes, op basis van het GTS-advies, het winningsniveau verder te verlagen voor het lopende gasjaar 2019-2020. Op 16 maart 2020 neemt minister Wiebes een tijdelijke maatregel waarin hij het winningsniveau uit het Groningenveld binnen het lopende gasjaar 2019-2020 met 1,1 miljard kubieke meter verlaagt en vaststelt op 10,7 miljard kubieke meter bij een qua temperatuur gemiddeld jaar.[125] De daadwerkelijke gaswinning kan lager uitvallen als het warme weer doorzet.

SodM-advies over de operationele strategie NAM

Conform de Mijnbouwwet ontvangt minister Wiebes op 13 maart 2020 van de NAM de operationele strategie en bijbehorende dreigings- en risicoanalyse (HRA). Dit betreft overigens een analyse die vanaf 2021 TNO voortaan zal gaan uitvoeren, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze rapporten dienen ter onderbouwing van het vaststellingsbesluit van de minister. In een korte review heeft SodM gekeken of in de operationele strategie en de HRA de juiste uitgangspunten, gegevens en analyses zijn gehanteerd om te bezien of de uitkomsten hiervan een basis kunnen vormen voor de verdere advisering. Volgens SodM is de hoofdconclusie dat dit kan. De operationele strategie en HRA voldoen aan de wettelijke vereisten en aan de eerder geformuleerde uitgangspunten en kunnen dus gebruikt worden. De uitkomsten van de HRA laten zien dat de seismische dreiging en het risico voor het gasjaar 2020-2021 nog sneller afnemen dan uit eerdere berekeningen naar voren kwam.[126]

Adviezen van TNO en Mijnraad over sluiting productielocaties en minimumflow

Op 15 juni 2020 vraagt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan TNO Adviesgroep Economische Zaken (TNO-AGE) advies over de voorgestelde sluitingsvolgorde in de *Operationele Strategie 2020-2021* (opgesteld door de NAM). Daarnaast vraagt het ministerie advies over de benodigde *minimum flow* om het Groningenveld vanaf gasjaar 2022-2023 beschikbaar te houden als capaciteitsmiddel.

Een maand later, op 15 juli 2020, stuurt TNO het advies aan minister Wiebes. Vanuit het oogpunt van maatschappelijke acceptatie stelt TNO vast dat een alternatieve invulling van de capaciteitsvraag buiten het Groningenveld na 2022-2023 voor de hand ligt. Dit kan door

124 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake gesprek met GTS 4 maart 2020, 25 februari 2020.
125 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 738.
126 NAM (13 maart 2020).

middel van de inzet en het beheer van de bergingen in Alkmaar en Norg. Deze gasopslagen hebben ook vanuit het oogpunt van betrouwbaarheid en leveringszekerheid de voorkeur boven het Groningenveld. TNO adviseert om gasopslag Norg na het gasjaar 2020-2021 zo volledig mogelijk te vullen.[127]

Als na het gasjaar 2022-2023 het Groningenveld toch als back-up middel wordt gebruikt – omdat er niet voor gekozen is om de gasbergingen en cavernes in zijn geheel te vullen en in te zetten – geeft TNO de voorkeur aan een zogenoemde '*hot stand-by situatie*'. In tekstkader 9.3 worden de voor- en nadelen van de verschillende startsituaties benoemd. Deze wijze van opereren heeft weliswaar een lagere mate van betrouwbaarheid bij het opstarten in vergelijking met de *minimum flow*, maar gaat gepaard met een veel lager gasgebruik dan bij de *minimum flow* zoals gedefinieerd door de NAM. *"TNO is van mening dat onnodige gasonttrekking uit het Groningenveld maatschappelijk niet wenselijk is en op weinig draagvlak kan rekenen."* TNO geeft aan dat de opstartsnelheid van een *hot-standby* relatief kort is en dat aanvullende praktijkervaring met opstart- en regeltijd naar maximale productie moet aantonen of dit in de toekomst tot nieuwe inzichten leidt. Het advies is dus om niet op voorhand exclusief te pleiten voor een scenario van *minimum flow* waarbij veel gas wordt geproduceerd.[128]

Tekstkader 9.3 Startsituaties van het Groningenveld productiesysteem[129]

De NAM onderscheidt drie mogelijke startsituaties. Elke situatie heeft een andere opstarttijd en betrouwbaarheid en heeft een bepaalde mate van operationeel gasgebruik. Alle drie de situaties hebben een laag operationeel gasgebruik van (per productielocatie) enkele miljoenen kubieke meter per jaar.

Cold stand-by – geen gaslevering, enkele uren opstarttijd naar een *hot stand-by* situatie, lage opstartbetrouwbaarheid (geen praktijkervaring), geen *minimum flow*.

Hot stand-by – directe *off-spec* gaslevering, enkele uren opstarttijd naar *minimum flow* situatie, lage opstartbetrouwbaarheid (beperkte praktijkervaring), geen *minimum flow*.

Minimum flow – directe *on-spec* gaslevering, enkele uren opregeltijd naar maximale productie, medium tot hoge opstartbetrouwbaarheid, aanzienlijke *minimum flow* afhankelijk van de gestelde randvoorwaarden (0,2-0,7 miljard kubieke meter per jaar per productielocatie voor een medium betrouwbaarheid tot 1,2 miljard kubieke meter voor hoge betrouwbaarheid).

127 TNO. Brief aan minister Wiebes inzake Advies sluitingsvolgorde productielocaties en *minimum flow*- situatie, 15 juli 2020.
128 TNO. Brief aan minister Wiebes inzake Advies sluitingsvolgorde productielocaties en *minimum flow*-situatie, 15 juli 2020.
129 TNO. Brief aan minister Wiebes inzake Advies sluitingsvolgorde productielocaties en *minimum flow*-situatie, 15 juli 2020.

De Mijnraad, die op 16 juli 2020 ook een advies uitbrengt, pleit juist voor een (hogere) *minimum flow*. Op dit punt heeft SodM in zijn advies aangegeven dat beperkte *minimum flow*-volumes (dat wil zeggen tot maximaal 2,5 miljard kubieke meter aardgas voor het totale veld) weinig effect hebben op het seismische risico. Gezien deze beperkte impact adviseert de Mijnraad om te kiezen voor de hoogst mogelijke betrouwbaarheid, oftewel van 2,4 miljard kubieke meter aardgas in 2022 tot 1,5 miljard kubieke meter in 2026. De Mijnraad wil dus in tegenstelling tot TNO bij de gesloten clusters een minimale productie aanhouden, zodat direct geschakeld kan worden naar een maximale productie en daarmee de gehele capaciteit beschikbaar is in de periode tussen de maanden november-april. "*Het risico voor maatschappelijke ontwrichting vanwege disruptie in gaslevering zal het grootst zijn in periodes met hoge vraag, i.e. in de winter. Dit betekent dat de betrouwbaarheidseis in die periode geclassificeerd kan worden als "hoog" en dat derhalve de "cold" en "hot" standby opties vervallen*."

Daarnaast adviseert de Mijnraad om de winning uit het Groningenveld niet onomkeerbaar te beëindigen, tenzij volkomen duidelijk is geworden dat het veld voor de leveringszekerheid niet meer nodig zal zijn. De Mijnraad adviseert om het scenario niet te beperken tot een definitieve sluiting in 2026, maar in het scenario ook rekening te houden met de mogelijkheid dat de definitieve sluiting pas uiterlijk in 2030 kan plaatsvinden.[130]

Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat adviseren minister Wiebes vooralsnog uit te gaan van een *minimum flow*-scenario van 1,5 miljard kubieke meter aardgas, zodat het veld als reservemiddel voor de leveringszekerheid voldoende betrouwbaar is.[131] Dit ambtelijk advies wordt door minister Wiebes overgenomen. Hiermee kiest minister Wiebes een middenweg tussen de beide adviezen.

Het verschil in opvatting over de mate van *stand-by* en de *minimum flow* lijkt voornamelijk veroorzaakt doordat betrokken partijen vanuit een verschillend perspectief kijken naar de problematiek. Waar TNO stelt dat de winning (*minimum flow*) niet te hoog mag zijn omdat dit maatschappelijk op weinig draagvlak kan rekenen, kijkt de Mijnraad voornamelijk naar de mate van betrouwbaarheid. De Mijnraad wil bij het weer opstarten van de winning uit het Groningenveld binnen de veiligheidsgrenzen, volledig uitsluiten dat er op een piekmoment (tijdelijk) geen gas aan een klant kan worden geleverd.

Vaststellingsbesluit 2020-2021
Ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat sturen minister Wiebes op 31 augustus 2020 een nota, waarin zij aangeven dat eind september de gaswinning uit het Groningenveld voor het komende gasjaar (2020-2021) vastgesteld dient te worden. Mede doordat gasopslag Norg verder gevuld kan worden dan aanvankelijk werd aangenomen, wordt de gaswinning naar beneden bijgesteld van 9,3 naar 8,1 miljard kubieke meter.[132] Dit kan omdat GTS in haar ramingen uitging van een situatie dat de gasopslag Norg met 4 miljard kubieke meter aardgas gevuld zou worden. Door de gematigde temperaturen in

130 Bijlage 'Mijnraadadvies sluiting productielocaties en minimum flow Groningenveld, 16 juli 2020' bij Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 803.
131 Ministerie van EZK. Nota aan de minister van EZK Wiebes inzake Kamerbrief vaststellingsbesluit en afbouwplan, 31 augustus 2020.
132 Ministerie van EZK. Nota aan de minister van EZK Wiebes inzake Kamerbrief vaststellingsbesluit en afbouwplan, 31 augustus 2020.

de maand april is de NAM eerder begonnen met de vulling van de gasberging. De NAM zal deze ook gedurende een langere periode vullen (tot eind september). Hierdoor zal de gasopslag een hogere vulling hebben dan aanvankelijk werd aangenomen.[133] De maatregelen om de gaswinning in Groningen verder af te bouwen (ombouw in buitenland en de bouw van de stikstofinstallatie) liggen ondanks de coronacrisis op schema. Daarnaast is er een principeafspraak gemaakt met Shell en ExxonMobil *'dat de gasopslag Norg wordt ingezet om de winning uit Groningen te minimaliseren en beschikbaar blijft voor de leveringszekerheid.'*[134]

Bij een gemiddeld jaar is de verwachting dat vanaf medio 2022 geen Groningengas meer nodig is. Wel moet daarna nog een aantal productielocaties op het Groningenveld beschikbaar blijven voor uitzonderlijke situaties, aldus de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat. Op basis van de adviezen van TNO en de Mijnraad hanteren zij een beoogd *minimum flow*-scenario van 1,5 miljard kubieke meter aardgas.[135]

Minister Wiebes had dit advies al overgenomen en stelt in het vaststellingsbesluit 2020-2021 het winningsniveau voor het gasjaar 2020-2021 vast op 8,1 miljard kubieke meter in een qua temperatuur gemiddeld jaar. In het vaststellingsbesluit wordt ook aangegeven dat het kabinet blijft zoeken naar maatregelen om het winningsniveau nog verder te verlagen.[136]

Steevast beroepsprocedures bij de Raad van State tegen vaststellingsbesluiten
Tegen de verschillende gasbesluiten is sinds 2019 steeds beroep aangetekend door belanghebbenden bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tekstkader 9.4 bevat een overzicht van de ingestelde beroepen en de afloop ervan.

Tekstkader 9.4 Beroepsprocedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over gaswinningsniveaus periode 2019-2021

Beroep tegen vaststellingsbesluit 2019-2020
De minister van Economische Zaken en Klimaat stelt bij besluit van 10 september 2019 het winningsniveau voor gasjaar 2019-2020 vast op een niveau van 11,8 miljard kubieke meter bij een gemiddelde temperatuur. Tegen dit vaststellingsbesluit 2019-2020 stellen een aantal bewoners en de Groninger Bodem Beweging beroep in bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

133 GTS. Brief van GTS aan de minister van Economische Zaken inzake nieuwe mogelijkheid om Groningenproductie voor gasjaar 2020/2021 verder te reduceren, 1 september 2020.
134 Ministerie van EZK. Nota van directeur-generaal Klimaat en Energie aan minister Wiebes inzake Oplegnota Kamerbrief vaststellingsbesluit en afbouwplan, 31 augustus 2020.
135 Ministerie van EZK. Nota van directeur-generaal Klimaat en Energie aan minister Wiebes inzake Oplegnota Kamerbrief vaststellingsbesluit en afbouwplan, 31 augustus 2020.
136 Bijlage 'Vaststellingsbesluit Groningen gasveld 2020-2021, 21 september 2020' bij Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 803.

Op 16 maart 2020 neemt de minister een tijdelijke maatregel waarin hij het winningsniveau uit het Groningenveld binnen het lopende gasjaar 2019-2020 met 1,1 miljard kubieke meter verlaagt en vaststelt op 10,7 miljard kubieke meter in een qua temperatuur gemiddeld jaar.[137] De reden daarvoor is dat GTS op 31 januari 2020 een substantiële afwijking meldt van de vraag naar Groningengas ten opzichte van de raming waarop het vaststellingsbesluit is gebaseerd. Volgens GTS kan het winningsniveau in het lopende gasjaar met 1,1 miljard kubieke meter worden verlaagd.

De Afdeling bestuursrechtspraak doet op 15 juli 2020 uitspraak en verklaart de beroepen tegen het vaststellingsbesluit ongegrond.[138] Het vaststellingsbesluit blijft in stand. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de minister op juiste wijze beoordeeld in hoeverre aan de wettelijke veiligheidsnorm wordt voldaan. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat de minister het winningsniveau voor het gasjaar 2019-2020 in redelijkheid heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is om aan de leveringszekerheid te kunnen voldoen. Dit betekent volgens de Afdeling dat de NAM in een wat temperatuur betreft gemiddeld jaar maximaal 11,8 miljard kubieke meter gas mag winnen. “*Zoals hiervoor echter al is overwogen, mag de NAM op grond van de tijdelijke maatregel die de minister bij het besluit van 16 maart 2020 heeft opgelegd nog maar 10,7 miljard Nm3 gas winnen. En zoals ter zitting is gebleken, is de verwachting dat vanwege de warme winter uiteindelijk maar 9 miljard Nm3 gas daadwerkelijk zal worden gewonnen*”, zo oordeelt de Afdeling.

Beroep tegen vaststellingsbesluit 2020-2021
De minister stelt bij besluit van 25 september 2020 het winningsniveau voor gasjaar 2020-2021 vast op een niveau van 8,1 miljard kubieke meter bij een gemiddelde temperatuur. Tegen dit besluit wordt beroep ingesteld door enkele inwoners en de Groninger Bodem Beweging.

De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart de beroepen op 21 juli 2021 wederom ongegrond.[139] Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak mocht de minister er bij de beoordeling van de wettelijke veiligheidsnorm van uitgaan dat het risico in elk geval niet groter is dan berekend in de *Hazard and Risk Analysis* voor het gasjaar 2019-2020. De Afdeling oordeelt dat, hoewel er nog woningen moeten worden versterkt om aan de veiligheidsnorm te voldoen en nog stappen moeten worden gezet om het versterkingsprogramma sneller uit te voeren, het tempo van de versterking niet zo laag is dat de minister om die reden het besluit niet had kunnen nemen. De Afdeling betrekt daarbij ook dat de winning versneld wordt afgebouwd. Verder oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat personen

137 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 738.
138 ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1665.
139 ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1609.

die schade hebben geleden door de gaswinning terecht kunnen bij het IMG, "*waar reguliere schademeldingen relatief snel worden afgehandeld*". De schade als gevolg van de gaswinning staat daarom volgens de Afdeling niet in de weg aan het nemen van het besluit. Verder is de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel dat de minister alle redelijkerwijs te nemen maatregelen heeft genomen om de gaswinning zo spoedig mogelijk af te bouwen naar nul, zonder dat de leveringszekerheid in gevaar komt. Ook heeft de minister voldoende concreet uiteengezet hoe de gaswinning in de volgende gasjaren wordt afgebouwd. De Afdeling bestuursrechtspraak is dan ook van oordeel dat de minister na afweging van alle belangen in redelijkheid het winningsniveau heeft kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is om aan de leveringszekerheid te voldoen.

Beroep tegen vaststellingsbesluit 2021-2022
De minister stelt bij besluit van 24 september 2021 het winningsniveau voor het gasjaar 2021-2022 op 3,9 miljard kubieke meter bij een qua temperatuur gemiddeld jaar.[140] Volgens de minister wordt in dat gasjaar een belangrijke mijlpaal bereikt met de ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek (voorzien op 1 april 2022) en is er sprake van een kantelpunt. Vanaf dat moment zal de winning primair bepaald worden door het minimale volume dat nog nodig is om productielocaties operationeel te houden. Hierdoor is het mogelijk om in dit vaststellingsbesluit het winningsniveau voor dit gasjaar, dat loopt van 1 oktober 2021 tot en met 30 september 2022, vast te stellen op 3,9 miljard kubieke meter. Dat is ver onder het niveau dat was voorzien in het basispad (11,2 miljard kubieke meter in gasjaar 2021-2022) en ongeveer een halvering ten opzichte van het winningsniveau voor het vorige gasjaar (8,1 miljard kubieke meter). Tegen dit besluit heeft de Groninger Bodem Beweging (en mogelijk ook anderen) beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Op 1 april 2022 neemt de staatssecretaris Mijnbouw echter een wijzigingsbesluit waarin hij de gaswinning voor het gasjaar 2021-2022 verhoogt naar 4,5 miljard kubieke meter. Redenen hiervoor zijn de vertraging van de stikstoffabriek en de wens om de gasopslag Norg met het oog op de leveringszekerheid voor het gasjaar 2022-2023 (iets) meer te vullen dan voorzien, zeker in het licht van de oorlog die in Oekraïne is ontstaan.[141]

Op 24 augustus 2022 verklaart de Afdeling bestuursrechtspraak ook de beroepen tegen het vaststellingsbesluit van 24 september 2022 en het wijzigingsbesluit van 1 april 2022 ongegrond.[142] Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de staatssecretaris na afweging van alle betrokken belangen ook in deze twee besluiten redelijkerwijs het winningsniveau kunnen vaststellen op het niveau dat nodig is voor de leveringszekerheid.[143]

140 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 902.
141 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 996.
142 ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2455.
143 Uit de uitspraak blijkt dat de staatssecretaris Mijnbouw op 13 juli 2022 het vaststellingsbesluit nogmaals heeft gewijzigd, na de zitting bij de Afdeling, maar dat besluit is niet betrokken in deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak.

9.3.4 Ombouw industriële grootverbruikers: moeizaam proces met beperkt effect

Ombouw industriële grootverbruikers via wetswijziging geregeld
Het proces rondom de ombouw van industriële grootverbruikers begint al in januari 2018. In deze periode werd vooral ingezet op vrijwillige ombouw van ongeveer 120 bedrijven (zie paragraaf 8.3.3 van hoofdstuk 8). Dit heeft echter niet het gewenste effect, omdat de genoemde bedrijven niet op korte termijn tot ombouw willen overgaan. Om die reden besluit het ministerie van Economische Zaken en Klimaat dit via wetgeving te regelen.

Op 19 augustus 2019 schrijven ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een nota aan minister Wiebes waarin zij aangeven dat er een wetswijziging van de Gaswet voor advies bij de Raad van State ligt over het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas bij de grootste negen industriële afnemers.[144] De volgende dag stuurt GTS een brief aan minister Wiebes, waarin zij opnieuw – net als in haar eerdere advies van 25 juli 2019 (zie paragraaf 9.3.1) – opnieuw aangeeft dat het effect van de industrieombouw nihil is. Dit komt doordat andere maatregelen, zoals ombouw in het buitenland en extra (inzet van) stikstofcapaciteit (door onder andere de bouw van de stikstoffabriek in Zuidbroek), al op tijd gereed zullen zijn en het overgrote gedeelte van de ombouw van de industrie niet voor de zomer 2022 gereed kan zijn. Deze maatregel levert slechts een reductie op van 0,5 miljard kubieke meter over de periode 2020-2024, waarbij bovendien één bedrijf 0,4 miljard kubieke meter voor zijn rekening neemt. Dit bedrijf kan de ombouw al in 2020 gereed hebben, omdat het maar om geringe aanpassingen gaat.[145] Hierdoor verdwijnt volgens GTS de noodzaak om over te gaan tot de ombouw van (de overige) industriële grootverbruikers. Ook is de vraag naar laagcalorisch gas vanaf 2022 lager geworden, waardoor de maatregel van industrie-ombouw minder noodzakelijk is geworden.

Het wetsvoorstel dat in voorbereiding is om industriële bedrijven (met een jaarafname groter dan 100 miljoen kubieke meter Groningengas per jaar) te verplichten om uiterlijk 2022 van Groningengas af te laten gaan, brengt niet alleen kosten met zich mee voor de desbetreffende bedrijven, maar ook voor GTS. Schattingen zijn dat de kosten minimaal 150 miljoen euro bedragen, waarvan 85 miljoen euro voor rekening van GTS komt.[146]

Hoewel GTS aangeeft dat ombouw weinig volumereductie zal opleveren, wordt het wetsvoorstel door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat doorgezet. Op 1 april 2020 wordt het wetsvoorstel Wijziging van de Gaswet betreffende het beperken van de vraag naar laagcalorisch gas van grote afnemers aangenomen in Tweede Kamer.[147]

144 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Opzet Kamerbrief winningsniveau 2019-2020, 19 augustus 2019.
145 GTS. Brief aan minister Wiebes inzake Aanvullende analyse: inzet stikstof boven het planmatige niveau en effectiviteit industrie-ombouw, 20 augustus 2019.
146 MFI2019_2A314 – GTS. Brief aan minister Wiebes inzake Aanvullende analyse: inzet stikstof boven het planmatige niveau en effectiviteit industrie-ombouw, 20 augustus 2019.
147 Handelingen II 2019/20, nr. 66, item 15, p. 1.

Vertraging in de ombouw
Op 6 april 2020 stuurt minister Wiebes een brief aan GTS-directeur Hoevers, waarin hij verwijst naar een gesprek dat zij eerder op 4 maart 2020 hadden over de zo spoedig mogelijke sluiting van het Groningenveld. In dat gesprek heeft GTS aangegeven dat voor vier van de negen om te bouwen grootverbruikers de voorbereidingen in de wacht zijn gezet, omdat de deadline van 1 oktober 2022 niet haalbaar wordt geacht. Ook in de weken daaropvolgend, waarin GTS heeft verder gewerkt aan een detailplanning, geeft GTS aan dat er geen enkele maatregel is die de vertraging van de ombouw kan voorkomen. Hierop heeft GTS de werkzaamheden definitief stilgelegd totdat het wetsvoorstel in werking treedt. '*Dit besluit stelt mij teleur*', schrijft minister Wiebes in zijn brief van 6 april aan GTS. Hij geeft aan dat dit besluit leidt tot extra vertragingen en dat de ombouw een belangrijke rol speelt om eventuele tegenvallers op te vangen. Hij verzoekt de heer Hoevers in zijn brief dringend om de voorbereidingswerkzaamheden te hervatten. De minister schrijft ook: "*Als kostenoverwegingen mede oorzaak zijn van het besluit om de voorbereidingen stop te zetten hoor ik dat graag*".[148]

> *Er zaten op een gegeven moment toch wel een aantal ombouwoperaties dusdanig ver uit de tijd, dus na de zomer van 2023, waarbij wij zeiden: dan voegt ook het hebben van die marge niet heel veel meer toe. Ik denk uiteindelijk wel dat ik het met u eens zou zijn, als u daarop door zou vragen, dat misschien enige marge ten aanzien van het opleveren van de stikstoffabriek verstandig zou zijn geweest, maar dat zit nu rond 2022 en niet in 2023.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

Op 30 april 2020 beantwoordt GTS de brief van minister Wiebes. GTS geeft aan welke maatregelen genomen zijn om de productie uit het Groningenveld te verminderen (zoals bijvoorbeeld de additionele inkoop van stikstof) en zet uiteen welke stappen in het verleden zijn genomen met betrekking tot de ombouw van de gasafnemers van laagcalorisch gas. GTS geeft aan dat het ontbreken van wettelijke bevoegdheden de reden is dat GTS nu niet verder kan volgens de originele planning. De wet die dit mogelijk moet maken is nog niet door beide Kamers aangenomen en is meerdere malen uitgesteld, aldus GTS. In tekstkader 9.5 is de brief van GTS samengevat.

148 Ministerie van EZK. Brief aan Algemeen Directeur GTS Hoevers inzake voortzetten voorbereiding ombouw alle grootste afnemers van laagcalorisch gas, 6 april 2020.

Tekstkader 9.5 Brief GTS aan minister Wiebes over ombouw industrie

Brief GTS aan minister Wiebes, 30 april 2020

GTS schrijft dat zij na de aardbeving in Zeerijp (8 januari 2018) begonnen is met het treffen van voorbereidingen voor de ombouw van industriële grootverbruikers.

In het begin ging het ministerie van Economische Zaken en Klimaat uit van een vrijwillige keuze voor de industrie tot ombouw, gebaseerd op 8-53 grootverbruikers. Dit moest een besparing van tussen de 2,3 en 3,4 miljard kubieke meter Groningengas opleveren. Medio 2018 bleek dit niet tot het gewenste effect te leiden, doordat bedrijven niet vrijwillig een investeringsovereenkomst wilden sluiten. Voorwaarde voor GTS om (grote) financiële verplichtingen aan te gaan, zoals bestellingen van materialen met lange levertijden en het vestigen van zakelijke rechten met landeigenaren, was dat zij dit pas zou doen als er duidelijkheid was over de omvang en timing van de gewenste maatregelen bij de industrie. GTS heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geadviseerd om slechts de negen grootste afnemers (met een verbruik van meer dan 100 miljoen kubieke meter per jaar) om te bouwen. Dit vanuit de gedachte dat de productie uit het Groningenveld ook al door andere maatregelen aan het afnemen was. Omdat de ingangsdatum van juli 2019 niet is gehaald, is de planning van de ombouw voor de meeste industrieën met een jaar vertraagd. Ook de uitspraak van de Raad van State over het Programma Aanpak Stikstof heeft een negatief effect op projecten waarbij nieuwe leidingen gerealiseerd moeten worden.[149]

GTS geeft aan dat in de huidige planning drie grootverbruikers kunnen worden omgebouwd voor oktober 2022, al blijft de kans op vertraging nog steeds reëel. Voor één grootverbruiker is aan de kant van GTS de ombouw op tijd mogelijk, maar is de realisatie afhankelijk van maatregelen die het bedrijf zelf moet nemen. Voor de overige vier grootverbruikers is tijdige ombouw niet mogelijk, ook als voorbereidingen nu worden doorgezet, omdat in de planning rekening gehouden moet worden met het stookseizoen. *"Uw oproep [van minister Wiebes, red.] om de voorbereidingen niet te pauzeren zou betekenen dat wij nu omvangrijke verplichtingen zouden moeten aangaan, zoals aanschaf van materialen en vestiging van zakelijk recht, zonder dat daaraan een verzoek van de industrie ten grondslag ligt."*

149 GTS. Brief aan minister Wiebes inzake reactie GTS Voortzetten voorbereiding ombouw alle grootste afnemers van laagcalorisch gas, 30 april 2020.

Zonder wettelijk kader is het vestigen van zakelijke rechten en het verkrijgen van vergunningen een stuk moeilijker en soms zelf onmogelijk. Daarom vindt GTS het gerechtvaardigd om de planning te handhaven. Na de inwerkingtreding van de betrokken wet is het van belang dat bedrijven snel een verzoek tot omschakeling indienen. GTS vraagt minister Wiebes of hij deze bedrijven daartoe kan aansporen en of hij ondersteuning kan bieden bij het verkrijgen van vergunningen, zodat een tijdige realisatie mogelijk wordt gemaakt. Het gaat dan vooral om regels omtrent stikstofdepositie.[150]

Op 20 juni 2020 wordt de wetswijziging met betrekking tot de ombouw van industriële grootverbruikers ook door de Eerste Kamer aangenomen. Deze wet verplicht de negen grootverbruikers van Groningengas om hun installaties geschikt te maken voor gas dat niet uit Groningen afkomstig is.

Investeringen van GTS nodig voor ombouw grootverbruikers
Om deze installaties geschikt te maken voor gas dat niet uit Groningen afkomstig is, dient GTS te investeren in pijpleidingen. De hiermee gemoeide investering vereist goedkeuring van de aandeelhouder, het ministerie van Financiën. Daarom verzoeken ambtenaren van het ministerie van Financiën in een nota van 30 juni 2020 aan minister Hoekstra om zijn ambtenaren te mandateren het investeringsvoorstel van GTS voor 1 augustus te beoordelen en te ondertekenen.[151]

In deze nota wordt ook ingegaan op de financiering van GTS: *"GTS mag de kosten plus een gereguleerd rendement doorberekenen aan de gebruikers van het aardgasnetwerk. Grootste financiële risico is dat de ACM de investering in de toekomst als deels ondoelmatig verklaart met bijbehorende versnelde afschrijving. De kans hierop wordt niet groot geacht"*. De ombouw is uniek en is daardoor voor de ACM niet of nauwelijks te benchmarken met vergelijkbare projecten.[152]

Op 1 juli 2020 stuurt Gasunie een brief aan het ministerie van Financiën. In deze brief geeft Gasunie aan dat het investeringsvoorstel voor de ombouw van de industrie aan het eind van de maand goedgekeurd dient te worden om onder andere *long lead items* (producten met een lange levertijd) te kunnen gaan bestellen. Om aan de planning te kunnen voldoen is een instemmingsbesluit voor 1 augustus 2020 nodig. Het betreft een investering van 163 miljoen euro.[153]

150 GTS. Brief minister Wiebes inzake Reactie GTS Voortzetten voorbereiding ombouw alle grootste afnemers van laagcalorisch gas, 30 april 2020
151 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Hoekstra inzake Investering Gasunie ombouw grootverbruikers Groningengas, 30 juni 2020.
152 Ministerie van Financiën. Nota aan minister Hoekstra inzake Investering Gasunie ombouw grootverbruikers Groningengas, 30 juni 2020.
153 Gasunie. Notitie aan het ministerie van Financiën inzake voorbereidingen GTS ombouw industriële L-gasafnemers – planning goedkeuring investering, 1 juli 2020.

Drie weken later, op 21 juli 2020, stuurt ook GTS een brief aan minister Hoekstra van Financiën. In de brief wordt toestemming gevraagd voor een investering van 163 miljoen euro voor de ombouw van grote afnemers. Zoals GTS ook al in haar brief van 30 april 2020 (zie tekstkader 9.5) aangaf, is het voor vier bedrijven mogelijk om de noodzakelijke maatregelen tijdig gereed te hebben, zodat voor oktober 2022 omgeschakeld kan worden naar hoogcalorisch gas.

Voor één andere grootverbruiker, Yara Sluiskil, een kunstmestfabriek die aardgas als grondstof gebruikt, hoeft GTS slechts een kleine investering te doen voor omschakeling. Er zijn echter ook signalen dat Yara niet wil ombouwen en zijn grondstof op een andere manier zal betrekken. Yara is de enige grootverbruiker die geen ombouwverzoek heeft ingediend. Dit heeft tot gevolg dat werkzaamheden niet uitgevoerd hoeven te worden, maar ook dat een grote afnemer van Groningengas mogelijkerwijs verdwijnt. Dat kan een opwaarts effect op de tarieven van GTS hebben.

Voor de andere vier bedrijven zal ombouw niet lukken voor oktober 2022, zoals meermaals met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is besproken, aldus GTS. Het gaat om projecten waarvoor langere leidingsecties aangelegd moeten worden en waar vergunningen en verwachte bodemprocedures een rol gaan spelen. De vertraging zal nagenoeg geen impact hebben op de Groningenproductie, omdat tegen de tijd dat hun ombouw gereed is, de voorziene stikstofinstallatie al voorziet in voldoende gas van ‘Groningenkwaliteit’ (pseudo G-gas). GTS geeft minister Hoekstra nog eens mee: *“Hierover hebben wij de minister van EZK meermaals geïnformeerd en hem gevraagd de ombouw te heroverwegen. Desondanks heeft de minister het wetsvoorstel doorgezet en onze argumentatie weerlegd”*.[154]

Minister Hoekstra geeft tijdens zijn openbaar verhoor aan dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat hier een andere mening was toegedaan dan GTS. Dit was voor het ministerie van Financiën belangrijk om te besluiten het investeringsvoorstel van GTS door te laten gaan.

> *Ik heb die brief ook nog weer gelezen en daar staat één paragraaf in waarin men zegt dat men verwacht dat de toegevoegde waarde daarvan nihil is. […] Dan vraag ik dat na, maar EZK ziet dat echt anders. Daar verwacht men dat je wel degelijk ik geloof 2,3 miljard extra aan conversie zou kunnen doen […] Wij wegen dat dan nog een keer op Financiën, maar uiteindelijk besluiten we om, ook weer EZK gehoord hebbend, toch daarmee door te gaan, in plaats van daar halverwege van af te zien*
>
> *Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022*

Minister Hoekstra machtigt zijn directeur Financieringen om een besluit te nemen over de investering en ontvangt op 27 juli 2020 een nota van de directeur. In de nota staat dat het

154 Gasunie. Brief voorzitter Raad van Bestuur aan minister Hoekstra inzake Goedkeuring budget ombouw industriële grootverbruikers, 21 juli 2020.

een wettelijk verplichte en gereguleerde investering betreft: *"Niet door laten gaan van deze investering is daarom, mede vanwege de politieke dimensie, geen optie".*[155] Minister Hoekstra geeft in zijn openbaar verhoor aan dat hij niet exact weet wat met bovenstaande passage wordt bedoeld, maar dat hij denkt dat de investering doorgezet dient te worden, hoewel deze misschien minder efficiënt is dan eerder werd gedacht, omdat veiligheid voorop staat.

> *Dat is door een ambtenaar geschreven, dus dan zou ik in haar of in zijn hoofd moeten kruipen. Ik vermoed dat men dacht: we moeten door op de hoofdweg van de veiligheid en het dichtdraaien van de kraan en ook als dit dan misschien iets minder efficiënt is dan eerder gehoopt, gaan we er toch mee door. Dat is overigens ook de lijn die ik steeds op Financiën heb uitgedragen, dat als je echt de veiligheid voorop wilt stellen, dat dan ook consequenties moet hebben voor dit soort secundaire beslissingen*
>
> *Openbaar verhoor Wopke Hoekstra, 10 oktober 2022*

De risico's dienen wel goed in kaart te zijn gebracht en afdoende te zijn afgedekt. Dat is het geval volgens de ambtenaren van Financiën. Het advies is dan ook om in te stemmen met het investeringsvoorstel. Gelet op de politieke gevoeligheid van het Groningenveld is er bijzondere aandacht voor de risico's op vertraging. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat is bekend met de planning zoals die is opgesteld, inclusief de onzekerheden. Voor een gemiddelde vraag naar aardgas is de bouw van de stikstoffabriek afdoende, *"maar daarmee worden wel de randen van een robuust gassysteem opgezocht. Idee van de ombouw is daarom vooral om na sluiten van Groningenveld, beter in te kunnen spelen op tegenvallers in de stikstofproductie en/of levering van stikstof gedurende een koud jaar, om zo de leveringszekerheid van aardgas in Noordwest-Europa te kunnen garanderen"*, zo staat in de notitie.[156]

Het investeringsvoorstel wordt ondertekend door de directeur Financieringen, waarna GTS de investeringen in gang kan zetten. Uit het openbaar verhoor van GTS-directeur Hoevers blijkt dat de ombouw van vijf van de negen bedrijven uiteindelijk niet is gerealiseerd. "*Op dit moment zijn dat er vier van de negen, dus daarmee hebben we ruim 1 miljard kuub per jaar op dit moment omgebouwd, en volgend jaar, en één misschien nog iets later, volgen de andere vijf, die goed zijn voor ik geloof ruim 1,8 miljard kuub per jaar",* aldus Hoevers tijdens zijn openbaar verhoor.

9.3.5 Sluiting Groningenveld komt dichterbij

Stuurgroep opgericht voor capaciteitsafbouwplan gaswinning uit Groningenveld
Op 10 december 2019 wijzen ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat minister Wiebes er in een nota op dat aan de Tweede Kamer is toegezegd om in het voorjaar van 2020 met een afbouwplan voor de beëindiging van de gaswinning uit het Groningenveld te komen. Om het Groningenveld snel en zorgvuldig te sluiten wordt een capaciteitsafbouwplan

155 Ministerie van Financiën. Notitie aan de directeur Financieringen inzake Investering ombouw industriële grootverbruikers, 27 juli 2020.
156 Ministerie van Financiën. Notitie aan de directeur Financieringen inzake Investering ombouw industriële grootverbruikers, 27 juli 2020

uitgewerkt. Dit afbouwplan maakt duidelijk in welke mate en voor hoe lang het Groningenveld nog nodig is ten behoeve van de leveringszekerheid en welke maatregelen nodig zijn om de leveringszekerheid ook na de sluiting van het Groningenveld te kunnen blijven borgen.[157]

Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat richt hiervoor een stuurgroep in met daarin afgevaardigden van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, GTS, de NAM, Shell, ExxonMobil en GasTerra. In de stuurgroep werken enerzijds GTS en anderzijds de NAM en GasTerra parallel aan een eigen raming van de benodigde volume- en capaciteitsbehoefte vanuit het Groningenveld en de inzet van alternatieve middelen.

Verschillende beelden in adviezen GTS en NAM/Gasterra
Op 17 december 2019 wordt het conceptadvies van GTS in de stuurgroep vergeleken met het cijfermatige beeld en de gevoeligheidsanalyse van de NAM en GasTerra. Op 31 januari 2020 volgt het definitieve advies van GTS, gelijktijdig met de wettelijke raming ten behoeve van het vaststellingsbesluit voor het gasjaar 2020-2021. Dit advies is beschreven in paragraaf 9.3.3.

GTS geeft in dit advies aan dat met de nieuwe stikstofinstallatie het Groningenveld na 2022 volumematig nagenoeg niet meer nodig is. Ook in geval van een koud jaar kan worden volstaan met een lage winning onder de 0,5 miljard kubieke meter. Voor de robuustheid van het laagcalorische systeem dient echter nog wel back-up capaciteit beschikbaar te zijn, juist voor de situatie dat een piekvraag (door een koude periode) zou samenvallen met de uitval van installaties of de gasopslag Norg. GTS modelleert de piekvraag door rekening te houden met een extreem koude dag (van minus 15,5 graden Celsius) die met een statische waarschijnlijkheid van eens in de 20 jaar voorkomt. GTS komt daarbij tot de slotsom dat het Groningenveld nodig blijft als back-upcapaciteit tot 2025-2026.

> *Wij hebben daar de achtergrond gekozen van de Europese uitgangspunten die gelden voor leveringszekerheid. Dat is dat je in een relatief koude periode toch een van de middelen uiteindelijk moet kunnen missen en dan nog steeds je markt moet kunnen beleveren. Daarbij speelt ook wel een rol dat onze elektriciteitsinstallaties toch wel vaak wel gevoeliger zijn voor storingen dan een gaspijpleiding, en wij dus ook zeiden: we moeten niet scherper aan de wind gaan varen dan die norm, want het hangt op ons systeem van kwaliteitsconversie.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

De NAM en GasTerra baseren zich in hun model voor de piekvraag op historische data. Dit geeft een lagere piekvraag dan in de benadering van GTS. Zij komen tot de slotsom dat het Groningenveld zowel qua volume als qua capaciteit gesloten kan worden in gasjaar 2022/2023, uitgaande van ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie en mits alle andere

157 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake stand van zaken capaciteitsafbouwplan gaswinning Groningenveld, 10 december 2019.

laagcalorische middelen beschikbaar blijven.[158] GTS signaleert echter dat door het sluiten van het Groningenveld de vraag naar hoogcalorisch gas toeneemt. Er zal derhalve voldoende aanvoer moeten zijn van hoogcalorisch gas om via de stikstofinstallaties te kunnen voorzien in de vraag naar laagcalorisch gas (pseudo-Groningengas).

Uit een ambtelijke nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie van 9 januari 2020 blijkt dat GTS en GasTerra nog steeds niet op één lijn zitten over het moment waarop de gaswinning uit het Groningenveld kan worden beëindigd: *“Ondanks de besprekingen in de afgelopen maanden blijft er een verschil van inzicht tussen GTS en GasTerra/NAM, over de sluitingsdatum van het Groningenveld en volgend daarop de noodzaak van gasopslag Norg voor de leveringszekerheid. Doel van de gesprekken is beter inzicht te krijgen in de analyse van GTS en het kritisch bezien van (te) conservatieve aannames.”*[159]

In de nota schrijven ambtenaren dat de stuurgroep capaciteitsafbouwplan de afgelopen maanden intensief heeft gewerkt aan het zo scherp mogelijk krijgen van de resterende volume- en capaciteitsbehoefte van het Groningenveld. Op basis van een zeer uitgebreide modellering komen GasTerra en de NAM tot een vrij robuuste stelling dat Groningen dicht kan zodra de stikstofinstallatie in 2022 open gaat.[160] Dit in tegenstelling tot GTS, zo merken de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat op: *“GTS is tot op heden ondanks verschillende verzoeken heel summier geweest in het delen van haar onderliggende data, maar adviseert tot op heden een capaciteitsmatige restbehoefte (back-up) tot 2025-2026. In de output van GTS zijn na 2022 nog zeer geringe volumes nodig in een koud jaar (<0,4 miljard m3 aardgas). [...] Juist omdat GasTerra/NAM een gedegen dataset hebben overlegd, is een (zelf)kritische houding van GTS op de eigen cijfers nodig. Die houding is tot op heden nog niet tot uiting gekomen”*.

> *Het belang bij olie- en gasproducenten is om olie en gas te produceren, en niet om een buffertje in het leven te houden voor een koude winter bijvoorbeeld. Daar wordt geen geld mee verdiend. Dus ik kan me heel goed voorstellen dat op het moment dat de productie in een bepaalde regio verwaarloosbaar wordt, je dan zegt: dit is niet mijn businessmodel, ik stop ermee.*
>
> *Openbaar verhoor Bart Jan Hoevers, 3 oktober 2022*

In de nota wordt verder aangegeven dat er op 14 januari 2020 een overleg gepland staat met Gasunie en GTS. *“Overleg met Gasunie/GTS is bedoeld om -wederom- de boodschap te onderstrepen dat de sluiting van het Groningenveld topprioriteit is van het kabinet en dat in dat licht ook Gasunie/GTS over haar eigen schaduw moet durven stappen.”* Directeur-generaal Sandor Gaastra krijgt daarvoor het volgende advies mee: *“U kunt de expertise en onafhankelijkheid van*

158 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Stand van zaken capaciteitsafbouwplan gaswinning Groningenveld, 10 december 2019.
159 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Bespreking met Gasunie en GTS inzake afbouwplan gaswinning Groningen en positionering gasopslagen, 9 januari 2020.
160 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Bespreking met Gasunie en GTS inzake afbouwplan gaswinning Groningen en positionering gasopslagen, 9 januari 2020.

GTS benadrukken, maar tevens aangeven dat MEZK [minister van EZK, red.] zich niet zonder meer neerlegt bij een (volumematige) sluiting van Groningen later dan 2022".[161]

Het verschil van inzicht tussen de NAM en GasTerra enerzijds en GTS anderzijds over de vraag welke route gevolgd moet worden om de gaswinning in 2022 te beëindigen, is deels te verklaren door de strategische positie van de genoemde partijen. Het in stand houden van het Groningenveld bij een lage winning voor capaciteitsdoeleinden kost geld en er staan weinig opbrengsten tegenover. Het is daarom voor de NAM gunstiger om het gasveld te sluiten, indien de mogelijkheid zich voordoet. GTS heeft een wettelijke taak om de leveringszekerheid te borgen. Daarnaast heeft GTS sinds 2018 de wettelijke taak om te adviseren over de leveringszekerheid. GTS heeft dus een andere verantwoordelijkheid en hanteert daardoor een strakkere definitie van leveringszekerheid. GTS wil een zo klein mogelijk risico lopen dat de leveringszekerheid in gevaar komt.

Minister en staatssecretaris informeren Tweede Kamer over sluiting Groningenveld
Uit een ambtelijk verslag van het gesprek op dinsdag 14 januari 2020 kan worden opgemaakt dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat bijdraait en minder negatief is over de gekozen lijn van GTS: "*GTS geeft aan dat het systeem waar we nu in komen, vanwege de stikstofinstallaties, veel minder robuust is dan het systeem waarin het Groningenveld de complete markt kon voorzien. Er zijn veel meer kwetsbaarheden die tot uitval van de voorzieningen kunnen leiden." […] Er is grote druk dat het gas in 2024 helemaal stopt. GTS heeft helder uitgelegd waar de zorgen en verantwoordelijkheden voor leveringszekerheid zitten. Goed om die inzichtelijk te maken, zeker als de olies met een datum van een definitieve sluiting komen die eerder is dan die van GTS. Het is de verwachting dat het Groningenveld tussen 2024 en 2027 gesloten kan worden. Na 2022 is er geen volume meer nodig uit het Groningenveld, maar nog wel capaciteit. Een optie is dat Groningen alleen voor noodgevallen ingezet kan worden. Het is dan de vraag of minimum flow in deze situatie nog nodig is. GTS pakt dat op met NAM.*"[162]

Op basis van het verslag lijkt sprake van twee verschillende benaderingen. GasTerra en de NAM hebben een methode gehanteerd waarin zij uitgaan van een sluiting in 2022 en kijken vervolgens hoe dit mogelijk gemaakt kan worden. GTS hanteert een andere werkwijze: "*Bij het opstellen van de benodigde capaciteit en volume van het Groningenveld gaat GTS uit van dezelfde methode als vorig jaar door eerst de vraag vast te stellen en die vervolgens in te vullen via de beschikbare middelen*". GTS geeft aan dat de aanpak van GasTerra en de NAM niet past binnen hun wettelijke taak.[163]

Uiteindelijk komen er twee aparte adviezen. Minister Wiebes stuurt op 21 februari 2020 een brief aan de Tweede Kamer waarin de minister ingaat op de gaswinningraming voor het gasjaar 2020-2021 en op de sluiting van het gasveld. Minister Wiebes schrijft dat vanaf medio 2022 de leveringszekerheid geborgd kan worden zonder het Groningenveld, tenzij het een koud jaar betreft. De minister herhaalt in deze brief het standpunt van GTS en geeft aan dat een aantal

161 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Bespreking met Gasunie en GTS inzake afbouwplan gaswinning Groningen en positionering gasopslagen, 9 januari 2020.
162 Mailwisseling tussen ministerie van EZK en Gasunie. 17 januari 2020. Onderwerp: Terugkoppeling gesprekken GTS/Gasunie – EZK.
163 Mailwisseling tussen ministerie van EZK en Gasunie. 17 januari 2020. Onderwerp: Terugkoppeling gesprekken GTS/Gasunie – EZK.

clusters in het Groningenveld tot en met 2026 op *stand-by* beschikbaar moet blijven, waarbij een *minimum flow* hoort om deze clusters operationeel te houden. De minister stuurt beide adviezen (van GTS en van de NAM/GasTerra) mee als bijlage bij deze brief aan de Kamer.[164]

Stikstoffabriek Zuidbroek: keer op keer vertraging in de oplevering
De oplevering van de stikstoffabriek in Zuidbroek is voorzien op 1 april 2022. De oplevering loopt echter keer op keer vertraging op, onder andere door de coronapandemie, gebrek aan materialen, gebrek aan personeel en een conflict tussen (onder)aannemers. De oplevering wordt diverse keren uitgesteld. Op 13 december 2022 volgt een brief van staatssecretaris Vijlbrief met de stand van zaken met betrekking tot de stikstofinstallatie in Zuidbroek: "*Vandaag ontving ik een brief van Gasunie Transportservices (hierna: GTS) dat de stikstofinstallatie in Zuidbroek wederom vertraagd is met één maand. Dat betekent dat de eerste eenheid in productie gaat per 14 februari 2023 en de andere twee eenheden per 1 maart 2023.*"[165] Op 26 januari 2023 informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer dat de oplevering van de gehele stikstofinstallatie in Zuidbroek wederom vertraagd is tot uiterlijk 1 oktober 2023. GTS verwacht echter "*dat deze vertraging geen invloed heeft op de gaswinning uit het Groningenveld in het huidige gasjaar, omdat de huidige gasvraag door de hoge gasprijzen relatief laag is en de gemiddelde inzet van de huidige stikstofinstallaties circa 90% is sinds het begin van het gasjaar*". Mede vanwege het vullen van de gasopslagen en de aanleg van LNG-terminals, heeft de vertraging volgens de staatssecretaris geen effect op de gaswinning uit het Groningenveld en de mogelijkheid om het gasveld in 2023 of uiterlijk in 2024 te sluiten.[166] Wel noemt Vijlbrief deze vertraging: "*zeer teleurstellend en onprofessioneel*".[167]

Nog niet bekend wanneer Groningenveld definitief wordt gesloten
Op dit moment is het Groningenveld nog niet gesloten. Op 26 september 2022 stuurt staatssecretaris Vijlbrief een brief aan de Kamer. In deze brief schrijft Vijlbrief dat vanaf 1 oktober 2022 het Groningenveld op de waakvlam gaat met een winningsniveau van 2,8 miljard kubieke meter om elf productieclusters operationeel te houden. Vijlbrief schrijft: *"Ik herhaal: het is mijn intentie om in het najaar van 2023 of uiterlijk 2024 de gaswinning uit het Groningenveld definitief te beëindigen".* Vijlbrief schrijft dat hij voor 1 april 2023 bekijkt of er vanaf dan zes productieclusters gesloten kunnen worden.

Op 31 januari 2023 informeert staatssecretaris Vijlbrief de Tweede Kamer opnieuw. GTS adviseert om in gasjaar 2023-2024 het Groningenveld open te houden en op waakvlamniveau gas te winnen. Hoewel aan alle technische voorwaarden is voldaan om de gaswinning uit het Groningenveld te beëindigen, zal er als gevolg van de geopolitieke situatie in 2023-2024 mogelijk te weinig hoogcalorisch gas zijn. De staatssecretaris schrijft aan de Kamer dat hij op dit moment nog geen uitsluitsel kan geven over de keuze voor de sluiting van het Groningenveld in 2023 of 2024. Hij zal de komende maanden twee besluiten nemen: een besluit over de voorgenomen sluiting van zes productielocaties per 1 april 2023 en het vaststellingsbesluit Groningenveld 2023-2024, waarvan het ontwerpbesluit is voorzien

164 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 726.
165 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1103.
166 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1112.
167 RTV Noord (26 januari 2023).

voor het zomerreces 2023.[168] Op dit moment is derhalve nog ongewis op welk moment het Groningenveld zal worden gesloten.

9.3.6 Rechter beslist dat EBN ook aansprakelijk is als exploitant van het Groningenveld

EBN naast NAM aansprakelijk als mijnbouwexploitant
Lange tijd werd aangenomen dat de NAM als houder van de concessie en later vergunninghouder als enige exploitant van het Groningenveld aansprakelijk kon worden gehouden. Daar brengt de rechtspraak verandering in. De Rechtbank Noord-Nederland oordeelt op 5 oktober 2016 in een tussenvonnis dat naast de NAM ook staatsdeelneming EBN als exploitant van een mijnbouwwerk aansprakelijk is.[169] Op 19 juli 2019 beantwoordt de Hoge Raad prejudiciële vragen van de Rechtbank Noord-Nederland over aansprakelijkheid voor aardbevingsschade als gevolg van gaswinning uit het Groningenveld.[170] In deze prejudiciële beslissing bevestigt de Hoge Raad het vonnis van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016. Volgens de Hoge Raad leidt de gekozen samenwerkingsconstructie van de stille maatschap ertoe dat staatsdeelneming EBN als exploitant van een mijnbouwwerk moet worden aangemerkt in de zin van artikel 6:177 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dat betekent dat EBN naast de NAM risicoaansprakelijk is. Dit is tegen de bedoeling in van de partijen die bij de Overeenkomst van Samenwerking in 1963 bewust kozen voor een stille maatschap.[171]

Deze uitspraak heeft in de praktijk minder verstrekkende gevolgen dan misschien op het eerste gezicht lijkt. De uitspraak van de Hoge Raad verandert namelijk niets aan de feitelijke kostenverdeling tussen de NAM en EBN op grond van de Overeenkomst van Samenwerking uit 1963 (OvS). Op grond van de OvS betaalt EBN namelijk al 40% van de door de NAM betaalde schadevergoedingen. Wat wel verandert is dat voortaan ook EBN als mede-exploitant (voor 100% van de schade) kan worden aangesproken door een gedupeerde. In dat geval moet EBN de schade vergoeden en vervolgens 60% van het betaalde bedrag verhalen op de NAM. Mogelijk loopt EBN daardoor meer financiële risico's, bijvoorbeeld in het geval dat de NAM niet meer zou kunnen betalen. Naar aanleiding van deze uitspraak van de Hoge Raad probeert EBN in het College van Beheer Maatschap Groningen de samenwerkingsafspraken met de NAM aan te passen door een wijziging van de *Accounting Procedure*. Dat gebeurt uiteindelijk niet, omdat deze nieuwe situatie in voorkomende gevallen toch onder de bestaande afspraken zou kunnen worden afgehandeld. De *Accounting Procedure* bevat de mogelijkheid dat EBN de kosten voor 60% kan neerleggen bij de NAM (het zogeheten regres).

Gevolgen voor andere joint ventures van de Staat in de energiesector onduidelijk
De uitspraak van de Hoge Raad heeft mogelijk wel een ander effect. Van Hoogstraten verklaart dat na deze uitspraak niet helemaal duidelijk is wat de positie van EBN is in de andere 198 joint ventures in de energiesector waarin EBN namens de Staat deelneemt: kan EBN in die deelnemingen ook worden aangemerkt als exploitant van een mijnbouwwerk? Volgens Van Hoogstraten kan EBN de rol van exploitant niet vervullen: "*Want EBN is een*

168 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1115.
169 Rechtbank Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402.
170 Een prejudiciële vraag is een vraag van een rechtbank of gerechtshof aan de Hoge Raad over de uitleg van een rechtsregel.
171 HR 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1278.

participatiemaatschappij; we doen altijd alles met en via anderen. We hebben niet de mensen en de middelen om op te treden als een exploitant. Dat is ook nooit de bedoeling geweest van de Mijnbouwwet". EBN heeft volgens hem in de Maatschap Groningen een financieel-economische rol. Van Hoogstraten illustreert dit met het beeld dat de NAM, toen hij in 2016 begon bij EBN, (inclusief aannemers) bijna 6.000 werknemers had en bij EBN tien mensen zich bezighielden met de gaswinning uit het Groningenveld.[172]

9.3.7 Afwijken van basispad: plussen en minnen

In de paragrafen hiervoor is de zoektocht beschreven naar mogelijkheden om de Groningse gaswinning versneld af te bouwen en definitief te beëindigen. Dit vooral vanuit een min of meer technisch perspectief: welke opties zagen de betrokken partijen en welke adviezen werden gegeven over wat wel of niet technisch haalbaar was? In de paragrafen hierna staat dezelfde thematiek centraal, maar dan vanuit het perspectief en de onderhandelingsposities van de Staat en Shell en ExxonMobil. Zij hebben immers in 2018 afspraken gemaakt in het Akkoord op Hoofdlijnen die nu weer ter discussie komen te staan en aanpassing vergen. Dit leidt tot onderhandelingen over een Interim Akkoord (dat in september 2019 tot stand komt), een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen (dat niet tot stand komt) en het Norg Akkoord (dat in maart 2021 tot stand komt). In de navolgende drie paragrafen wordt op deze drie onderhandelingen dieper ingegaan.

Versnelde afbouw gaswinning noopt tot nieuwe onderhandelingen

Zoals uiteengezet in het vorige hoofdstuk (paragraaf 8.3.8 van hoofdstuk 8) werken betrokken partijen sinds het begin van 2019 aan een operationeel afbouwplan ten behoeve van de beëindiging van de gaswinning waartoe het kabinet in 2018 besloot. Minister Wiebes zit daarbij op de lijn om zo snel als mogelijk af te bouwen. Op een ambtelijke adviesnota van 26 maart 2019 over de afbouw schrijft de minister in de kantlijn: "*Een vlotte afbouw maakt ons op versterking geloofwaardiger, en kan ook weer met zoveel kosten – volgens NAM lag breakeven-punt van Groningenveld op 7 bcm/jr. eerder afbouwen levert geld op!!!*"[173]

De minister verwacht dat een snellere afbouw van de gaswinning geld oplevert omdat dan ook de kosten voor versterking zullen dalen. In de notitie waarschuwen de ambtenaren echter ook dat er mogelijk extra kosten kunnen voortvloeien uit sneller afbouwen dan met de oliemaatschappijen is afgesproken in het Akkoord op Hoofdlijnen (AoH): "*Hierbij speelt ook dat een versnelde afbouw van de gaswinning uit het Groningenveld ten opzichte van de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen (basispad) zal leiden tot een heroverweging van 'de balans van het gehele pakket van afspraken zoals neergelegd in het AoH'. Shell en ExxonMobil hebben hoogambtelijk reeds aangegeven hiervoor een compensatiemechanismen te willen verkennen.*"

172 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Hoogstraten, 6 oktober 2022.
173 Ministerie van EZK. Nota minister Wiebes inzake Stand van zaken operationeel afbouwplan t.b.v. definitieve beëindiging gaswinning Groningenveld, 26 maart 2019.

De ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat refereren hier aan artikel 1.5 van het Akkoord op Hoofdlijnen waarin (onder punt b) is afgesproken dat indien wordt afgeweken van het basispad, partijen met elkaar in overleg zullen treden over '*de balans van afspraken*'.[174]

Minister Wiebes heeft te maken met een dilemma bij versneld afbouwen. De oliemaatschappijen willen in dat geval compensatiemogelijkheden verkennen. Tegelijkertijd hebben de oliemaatschappijen de sleutel in handen om een versnelde afbouw technisch mogelijk te maken. De leveringszekerheid moet immers wel geborgd zijn. Zoals ook in paragraaf 9.3.2 is uiteengezet is de gasopslag Norg, die eigendom is van de NAM, daarvoor cruciaal.

Versneld afbouwen: Financiën beducht voor claim oliemaatschappijen
Daarnaast moet minister Wiebes ook steun krijgen van het ministerie van Financiën. Ambtenaren van Financiën zijn op dat moment nog niet overtuigd, zo blijkt uit een nota die ze op 13 mei 2019 aan minister Hoekstra schrijven: "*Vooralsnog nemen wij de positie in dat het Akkoord op Hoofdlijnen met Shell en Exxon niet kan worden opengebroken. Maar in geval van snellere afbouw dan afgesproken, is dat standpunt lastig/niet overeind te houden*".[175]

Het voornemen om versneld af te bouwen verandert in 2019 steeds meer van een wens in een noodzaak. De beving van Westerwijtwerd en het daaropvolgende SodM-advies om onder het niveau van leveringszekerheid te winnen, maken snel afbouwen steeds noodzakelijker. Op 11 juni 2019 verschijnt het voorlopig advies van GTS met maatregelen die tot een reductie onder de 12 miljard kubieke meter kunnen leiden (zie ook paragraaf 9.3). Nog dezelfde dag sturen zowel de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat als Financiën hun ministers een notitie over het voorlopig advies van GTS.[176] In de nota van Financiën wordt minister Hoekstra meegegeven dat Shell en ExxonMobil compensatie zullen verzoeken, aangezien er sneller wordt afgebouwd.

174 Artikel 1.5 AoH: "*Partijen zullen te goeder trouw overleg plegen en zich naar beste vermogen inspannen om de balans van het gehele pakket van afspraken zoals neergelegd in dit Akkoord opnieuw te bezien:*
a) Indien een van de Partijen constateert dat de in dit Akkoord voorziene wetgeving niet tot stand komt of wel tot stand komt maar niet de strekking heeft zoals voorzien;
b) Indien structureel en materieel wordt afgeweken van het basispad van het kabinet zoals omschreven in artikel 3.2;
c) Indien de omstandigheden zodanig wijzigen dat de financiële situatie van het Groningensysteem structureel verslechtert ten opzichte van de economische verwachtingen zoals voorzien bij het sluiten van dit Akkoord; of
d) Indien geen rechtmatige gaswinning mogelijk is uit het Groningenveld.
Op schriftelijk verzoek van één van de drie Partijen zullen Partijen in voornoemd overleg treden, om binnen 3 kalender maanden tot een onderling akkoord te komen."

175 Ministerie van Financiën. Notitie aan minister Hoekstra inzake M-staf Groningen: Een veilig Groningen maar wel altijd gas uit de kraan, 13 mei 2019.

176 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake verkenning maatregelen om gaswinning Groningen te verlagen naar 12 miljard Nm3 in het gasjaar 2019-2020 en publicatie ontwerp-vaststellingsbesluit, 11 juni 2019; Ministerie van Financiën. Nota aan minister Hoekstra inzake Brief kabinet gaswinning Groningen, 11 juni 2019.

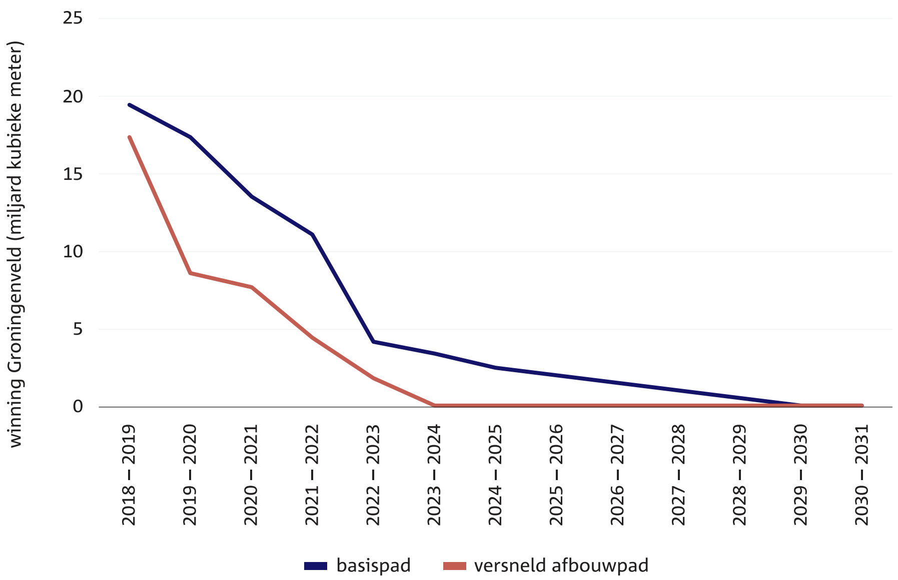
Op woensdag 12 juni 2019 sturen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat daarover een nota aan minister Wiebes, waarin zij melden dat ze een verkennend gesprek zullen hebben met Shell en ExxonMobil over de versnelde afbouw. De ambtenaren geven aan dat het voor de Staat belangrijk is dat de oliemaatschappijen zich constructief blijven opstellen bij de verdere afbouw en dat het pakket van maatregelen in stand blijft.[177] Aangezien de gasopslagen Norg en Grijpskerk in het bezit zijn van de NAM en deze een belangrijke rol spelen in de afbouw van de gaswinning, is het voor de Staat noodzakelijk om steun te blijven houden van de oliemaatschappijen. Daarnaast is het belangrijk dat er geen gat valt bij de afspraken omtrent schadeafhandeling en versterking.

Uit een interne terugkoppeling van een ambtenaar blijkt dat partijen het op dat moment wel eens zijn over de rekenkundige uitgangspunten: "*S\E [Shell en ExxonMobil] hebben informeel een rekenmodel gedeeld wat de effecten en de variabelen van de versnelling t.o.v. het basispad in kaart brengen. Deze inschattingen komen overeen met onze eigen inschattingen. Per miljard m3 aardgas versnelling kost dit circa 50 miljoen voor S/E*".[178] Een verlaging van 15,9 miljard kubieke meter naar 12 miljard kubieke meter aardgas zal de Staat zo'n 400 miljoen euro kosten door gederfde gasinkomsten.[179]

Opnieuw naar de onderhandelingstafel
Nieuwe onderhandelingen worden onontkoombaar en op 15 juli 2019 tekenen de Staat en de oliemaatschappijen een gezamenlijke verklaring waarin ze formeel vaststellen dat sprake is van een structurele en materiële afwijking van het basispad. Daarmee worden de onderhandelingen gestart over aanpassing van de afspraken in het AoH die moeten leiden tot een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. De oliemaatschappijen willen gecompenseerd worden voor het mislopen van 33 miljard kubieke meter gas. Dat is het verschil in te winnen kubieke meters Groningengas tussen enerzijds het basispad dat was afgesproken in het AoH en anderzijds het afbouwpad dat nu voorligt. Dit verschil vertegenwoordigt voor de oliemaatschappijen op dat moment zo'n 1,4 miljard euro.[180]

In figuur 9.5 is een grafiek opgenomen, waarin het basispad en het versnelde afbouwpad grafisch zijn weergegeven.[181] Deze grafiek is opgesteld door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en gepresenteerd en toegelicht in een technische briefing die ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat op 18 mei 2022 aan de Tweede Kamer hebben gegeven.

177 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake voorbereiding Kamerbrief inzake verkenning afbouw gaswinning Groningen naar 12 miljard Nm3, 12 juni 2019.
178 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake voorbereiding SG overleg Status HOA Implementatie 26 juni, 24 juni 2019.
179 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake mandaat onderhandelingen Shell en ExxonMobil om de maatregelen naar 12 bcm mogelijk te maken, 10 juli 2019.
180 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake kamerbrief Vaststellingsbesluit in Ministerraad, 4 september 2019.
181 Ministerie van EZK. Technische briefing 'Arbitrage vergoeding Norg', gegeven op 18 mei 2022 in de Tweede Kamer voor de leden van de vaste commissie voor EZK.



Figuur 9.5 Verloop afbouw gaswinning (basispad en versneld afbouwpad)

Bron: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (technische briefing in Tweede Kamer, 18 mei 2022)

Stroeve onderhandelingen

Op 12 juli 2019 wordt in de laatste ministerraad voor het zomerreces een mandaat gegeven van 300 miljoen euro voor de onderhandelingen met de oliemaatschappijen. Dit is een beperkt mandaat wanneer het wordt afgezet tegen de claim van de oliemaatschappijen van 1,4 miljard euro. Temeer omdat de Staat de claim niet wil erkennen en van oordeel is dat versnelde afbouw een maatschappelijke noodzaak is vanwege het belang van de veiligheid; dit is een nadeel dat beide partijen in de exploitatie (Staat en oliemaatschappijen Shell en ExxonMobil) hebben. De Staat ziet het mandaat veel meer als extra geld dat nodig is voor kostbare maatregelen om versneld af te kunnen bouwen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de onderhandelingen over het addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen stroef verlopen.

9.3.8 Een interim akkoord lijkt het hoogst haalbare

Tijdens de onderhandelingen zien de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën geen kans om tot een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen te komen waarin alle punten die op tafel liggen tot een totaalakkoord leiden. Wel zien zij kans om Shell en ExxonMobil te bewegen tot het sluiten van een interim akkoord over het aanvullen van de gasberging Norg. De Staat zal een voorschot van 90 miljoen euro betalen aan de NAM. Dit voorschot zal worden verrekend bij de definitieve afspraken. Mocht verrekening niet lukken met onderhandelingen, dan zal dit worden verrekend in een arbitragezaak.[182] Hiermee is in ieder geval het voor de Staat urgente punt van voldoende leveringszekerheid door de inzet van Norg binnengehaald. Maar de claim van de oliemaatschappijen voor compensatie van gederfde

182 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Kamerbrief vaststellingsbesluit in Ministerraad, 4 september 2019.

inkomsten door versnelde afbouw hangt nog boven de markt. Op 9 september 2019 sluit de Staat met Shell en ExxonMobil het Interim Akkoord (IA).

Tweede Kamer kritisch over Interim Akkoord en voorschot aan de NAM
Op 10 september 2019 schrijft minister Wiebes aan de Tweede Kamer dat de gaskraan in Groningen – eerder dan in maart 2018 nog werd voorzien – kan worden dichtgedraaid: in 2022 in plaats van 2030.[183] Winning vanuit het Groningenveld zal vanaf 2022 alleen nog nodig zijn in het geval van een extreem koude winter. De minister verwijst naar de aardbeving in Westerwijtwerd op 22 mei 2019, waarna de toezichthouder SodM op 28 mei 2019 heeft geadviseerd in het gasjaar 2019-2020 niet meer dan 12 miljard kubieke meter aardgas uit het Groningenveld te winnen. De minister van Economische Zaken en Klimaat schrijft ook aan de Kamer dat hij samen met de minister van Financiën intensief onderhandeld heeft met Shell en ExxonMobil over het Interim Akkoord. Onderdeel van de afspraken is dat de NAM ondergronds pseudo-Groningengas gaat opslaan op haar locatie in Norg. De NAM ontvangt een bedrag van 90 miljoen euro als voorschot voor onder meer de kosten daarvan. Al gauw blijkt dat de Tweede Kamer vindt dat dit minder transparant en eenduidig is vastgelegd dan de brief aan de Kamer op dat moment suggereert.

De Tweede Kamer reageert kritisch op het Interim Akkoord en op het voorschotbedrag dat de NAM betaald krijgt: (1) de werkelijke kosten voor de Staat zijn niet vermeld, (2) de Kamer is niet vooraf betrokken en (3) het is niet duidelijk waarvoor de NAM precies betaald wordt.

Wat het eerste punt betreft wordt na doorvragen van de Kamer duidelijk dat de 90 miljoen euro een nettobedrag is voor de NAM, maar niet het hogere brutobedrag dat feitelijk is verrekend.[184] Daarmee blijkt het kabinet geen consequente wijze van presenteren van bedragen aan de Kamer te hanteren. Eerder, bij de presentatie van het Akkoord op Hoofdlijnen in juni 2018, gebeurt het omgekeerde. Toen las de Kamer in de brief daarover dat de NAM een bijdrage van 500 miljoen euro levert aan herstel in Groningen. Deze bijdrage is het brutobedrag. Bij doorvragen door de Kamer blijkt dat rekening houdend met de afdrachtenderving, een groot deel hiervan (omgerekend 365 miljoen) als gederfde inkomsten ook voor rekening van de Staat komt (zie ook paragraaf 8.5.2 van hoofdstuk 8).[185]

Wat het tweede en derde punt betreft vraagt de Kamer in een kort plenair debat ter afronding van een commissievergadering over Groningen op 25 september 2019 aandacht voor de informatiepositie en het budgetrecht van de Kamer. Zo wordt met algemene stemmen de motie-Agnes Mulder c.s. aangenomen, waarin de regering wordt verzocht '*de Kamer regelmatig en tijdig te informeren over de onderhandelingen, gelet op de mogelijke grote financiële consequenties en het recht op informatie van de Kamer*'.[186] Ook besluit de Kamer de parlementair advocaat een eigenstandige analyse te laten maken van de juridische positie van de Staat en het budgetrecht van de Kamer rondom de compensatie van de NAM. Advocatenkantoor AKD voert deze analyse uit en concludeert onder andere dat de afspraken

183 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 678.
184 Kamerstuk II 2019/20, 35470-XIII, nr. 5, vraag 1.
185 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 497.
186 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 686.

in het Interim Akkoord bindend zijn en dit akkoord een duidelijke basis kent in het eerdere Akkoord op Hoofdlijnen. Tegelijk zijn er diverse onduidelijkheden in het Interim Akkoord, zoals bijvoorbeeld de interpretatie van het begrip vergoeding en de bepaling van de hoogte ervan. Overigens zou naar inschatting van AKD ook zonder het eerdere Akkoord op Hoofdlijnen een recht op compensatie niet uitgesloten kunnen worden. Dit zou in ieder geval gelden bij een versneld afbouwtraject naar een winningsniveau onder de 12 miljard kubieke meter, voor zover de veiligheid naar objectieve maatstaven niet hiertoe noopt. De grondslag is dan het niet-nakomen van eerdere overeenkomsten, waarin geen afbouwtraject is opgenomen.[187]

De vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat verzoekt daarnaast de ambtelijke ondersteuning van de Kamer om een notitie te schrijven over hoe in deze casus het budgetrecht van toepassing is. In de notitie staat dat wanneer de Kamer, in het kader van haar budgetrecht, niet instemt met het uitgavenbudget van 90 miljoen euro op de begroting van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat aan de NAM, de Staat dan toch verplicht is tot betaling. De minister is op basis van de Comptabiliteitswet 2016 bevoegd tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten namens de Staat zonder voorafgaande toestemming van het parlement.[188]

De Algemene Rekenkamer kwalificeert in mei 2020, in haar verantwoordingsonderzoek naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over het jaar 2019, de rechtmatigheid van het aan de NAM betaalde voorschot als ‘*onzeker*’. In antwoord op vragen hierover van de Kamer noemt de Algemene Rekenkamer een aantal kritiekpunten: “*De Minister heeft ons niet duidelijk kunnen maken welk deel van het voorschot is bedoeld voor de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg en welk deel voor het «herstel van de balans». Wij kunnen dan ook niet aangeven welk gedeelte van het voorschot is bedoeld als compensatie voor de NAM voor de afbouw van de gaswinning en mede om die reden hebben wij de rechtmatigheid van het voorschot onzeker verklaard. Daarnaast is voor ons onduidelijk in hoeverre het bij dit voorschot om een overheidsopdracht, een subsidie of nadeelcompensatie gaat, waardoor ook niet is vast te stellen of mogelijk sprake is van staatssteun. Verder is onduidelijk of de hoogte van het brutovoorschot redelijk is bepaald*”.[189]

Op verzoek van de leden van de vaste Kamercommissie voor Economische Zaken en Klimaat vindt op 18 december 2019 een besloten technische briefing plaats over de totstandkoming van het Interim Akkoord en de voortgang van de daarop volgende onderhandelingen. Kamerleden hebben naast een technische toelichting, ook behoefte aan een verdere politieke gedachtewisseling. Op 10 maart 2020 volgt daarom ook een besloten algemeen overleg met de minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat en Hoekstra van Financiën over het vervolg van de onderhandelingen (zie verder paragraaf 9.3.10).

187 Bijlage ‘AKD. Advies over de juridische positie van de Staat in verband met het Interim Akkoord Gaswinning Groningenveld’ bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 705.
188 Bijlage ‘DAO. Analyse van het parlementair budgetrecht van de Kamer in relatie tot het Interim-Akkoord Gaswinning Groningenveld’ bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 705.
189 Kamerstuk II 2019/20, 35470-XIII, nr. 5, vraag 1.

9.3.9 Nieuwe onderhandelingen over een Addendum mislukken

Naar een Addendum?
In het Interim Akkoord wordt afgesproken om uiterlijk op 31 maart 2020 overeenstemming te bereiken over een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. Na het sluiten van het Interim Akkoord op 9 september 2019 gaan de ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat in volle vaart door met de onderhandelingen over het addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. De minister ontvangt nota's over de voortgang van de onderhandelingen en de insteek die wordt gekozen. De rode draad daarin is het uitgangspunt dat de verminderde Groningenproductie geen eenzijdige keuze van de Staat is, maar is ingegeven door de veiligheidssituatie. Vanuit dat startpunt wordt onder meer betoogd dat het basispad in het Akkoord op Hoofdlijnen een aanname is en geen harde afspraak.

> *Er is nooit een uitspraak geweest van het SodM dat het met 12 definitief veilig zou zijn. Sterker nog, het SodM had gezegd dat het op termijn onvermijdelijk was – nou, een ander woord denk ik – om naar nul te gaan. Dus ik meende dat de volledige verlaging, de volledige 33 miljard kuub, noodzakelijk was voor de veiligheid. Ik accepteerde niet dat er met een naar mijn indruk onvoldragen redenering werd gezegd dat dat alleen maar een hobby van het Rijk was en dat alleen maar dat kleine stukje nodig was voor de veiligheid. Ik was het gewoon met de oliemaatschappijen niet eens en ik vond dat wij geen vergoeding hoefden af te dragen aan de oliemaatschappijen.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Daarnaast spelen ook de kosten van versterken een rol. De oliemaatschappijen hebben als standpunt dat niet meer wordt gefactureerd voor versterking dan hetgeen voor de veiligheid nodig is en zijn op zoek naar een *cap*.

In een nota die minister Wiebes hierover ontvangt schrijft hij in de kantlijn: "*maar we willen toch ook geen extra kosten maken die niet nodig zijn voor versterking? Hooguit vallen de wèl benodigde kosten hoger uit!*". Verder merken ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat in de nota op dat in de situatie waarin er meer kosten zijn dan inkomsten, het verlies via de belastingen verrekend kan worden. Over de gasopslag Norg is men helder: "*de terbeschikkingstelling van Norg voor de opslag van pseudo-Groningengas draagt 1-op-1 bij aan de verlaging van de benodigde Groningenproductie, omdat hiermee de wintervraag wordt opgevangen. [...] NAM gebruikte Norg voor de opslag van Groningengas en NAM heeft voor dit gasjaar Norg met het Interim Akkoord ter beschikking gesteld voor de opslag van pseudo-Groningengas. De hierdoor misgelopen bcm's en extra kosten kunnen worden gezien als onbalans*".[190]

190 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake overzicht mogelijkheden 'oplossingsrichtingen' Addendum AoH afbouw gaswinning Groningenveld, 9 december 2019.

Procesafspraken over de onderhandelingen
Op 19 december 2019 krijgen de voorbereidingen voor het Addendum meer vorm. Shell, ExxonMobil en de Staat komen een *Terms of Reference* overeen voor een verkennende fase voor de te maken afspraken in het Addendum. Afgesproken wordt dat elke partij wordt vertegenwoordigd door een coördinator: een medewerker van Shell, ExxonMobil en de Staat (Economische Zaken en Klimaat). Zij rapporteren aan Marjan van Loon (Shell), Rolf de Jong (ExxonMobil) en Sandor Gaastra (Economische Zaken en Klimaat). De coördinatoren bepalen hun eigen werkwijze. Er wordt afgesproken om geen gezamenlijke notulen van het overleg op te stellen. Het overleg is verkennend van aard en is niet bindend voor de partijen. Alles wordt als bedrijfsvertrouwelijk aangemerkt en behandeld.[191]

Begin van nieuwe onderhandelingen
Shell en ExxonMobil sturen op 6 januari 2020 een gezamenlijke brief naar ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat ter voorbereiding van een gesprek op 13 januari 2020 tussen Van Loon, De Jong en minister Wiebes. In deze brief blikken de oliemaatschappijen kort terug op de constructieve samenwerking uit het verleden die resulteerde in het Akkoord op Hoofdlijnen. Daarnaast geven zij in deze brief aan: "*Als partners in het Gasgebouw hebben wij op 15 juli 2019 gezamenlijk vastgesteld dat de gaswinning in het 2019/2020 gasjaar en de jaren daarna structureel en materieel zal uitkomen onder het in het Akkoord op Hoofdlijnen overeengekomen basispad. Ook is overeengekomen dat de Staat, Shell en ExxonMobil te goeder trouw zullen overleggen en zich naar beste vermogen inspannen om de balans van het gehele pakket van afspraken zoals neergelegd in het Akkoord op Hoofdlijnen opnieuw te bezien*".[192]

De oliemaatschappijen vragen daarnaast ook aandacht voor de aanpak van de versterkingsoperatie, die de positieve effecten van de versnelde afbouw op de veiligheidsbeleving teniet dreigt te doen: *"De positieve veiligheidseffecten van de afgenomen productie alsook het voortschrijdend technisch inzicht zijn nog niet verwerkt in de bouwnormen. Verouderde normen in combinatie met de gekozen aanpak voor versterken leidt tot een scope voor inspecties en beoordelingen die niet uitgaat van de laatste veiligheidsinzichten. Hierdoor blijven de positieve effecten van versnelde afbouw op veiligheidsbeleving uit en zou de versterkingsoperatie nog jaren doorlopen nadat het Groningenveld is ingesloten. Hiermee neemt de onrust in de regio zelfs toe"*.[193]

Naar aanleiding van deze brief en ter voorbereiding van dit gesprek schrijven ambtenaren op 6 januari 2020 een adviesnota aan minister Wiebes met het advies om niet over de onderhandelingsinzet dan wel de inhoud van de onderhandelingen te spreken. Zij wijzen er wederom op dat Shell en ExxonMobil ingevolge het Akkoord op Hoofdlijnen menen recht te hebben op een volledige compensatie van de gederfde inkomsten van het basispad. Volgens

191 Terms of Reference, verkennende fase voor addendum, 19 december 2019.
192 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake voorbereiding gesprek met ExxonMobil en Shell over de afbouw van de gaswinning (13 januari 2020), 6 januari 2020.
193 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake voorbereiding gesprek met ExxonMobil en Shell over de afbouw van de gaswinning (13 januari 2020), 6 januari 2020.

de ambtenaren is het basispad echter een uitgangspunt en geen harde afspraak. Zij vervolgen: "*Een volledige compensatie van de gemiste inkomsten is derhalve niet aan de orde*".[194]

Inzet Staat: een totaalakkoord
Voor het zo snel mogelijk definitief afbouwen van de gaswinning zijn aanvullende maatregelen nodig waarover de Staat afspraken moet maken met Shell en ExxonMobil. De inzet van de Staat is gericht op het sluiten van een definitief totaalakkoord met Shell en ExxonMobil. Dat akkoord heeft betrekking op de inzet van de gasbergingen Norg en Grijpskerk, die de versnelde afbouw mogelijk moeten maken; de actualisatie en de finaliteit van eerdere afspraken in het Akkoord op Hoofdlijnen, zoals garanties, om nieuwe onderhandelingen te voorkomen; en 'herstel van de balans' van de afspraken in het Akkoord op Hoofdlijnen.[195]

De onderhandelaars vragen een mandaat aan de ministerraad voor de onderhandelingen met Shell en ExxonMobil. In de ministerraad van 14 februari 2020 wordt een onderhandelings-mandaat verleend voor 400 miljoen euro.[196] De Tweede Kamer wordt op 10 maart 2020 in een besloten overleg geïnformeerd over de hoogte van dit mandaat en de stand van zaken het Addendum bij het Akkoord op Hoofdlijnen.

Openingsbod op tafel
Op 14 maart 2020 sturen de oliemaatschappijen voor besprekingsdoeleinden een concept-addendum naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Dit wordt door ambtenaren van het ministerie gezien als het openingsbod van Shell en ExxonMobil ten behoeve van de onderhandelingen. Zij zien vooral financiële voorstellen. De ambtenaren vinden het van belang dat voorafgaand aan afspraken over een financiële vergoeding eerst goede afspraken worden gemaakt om de winning zo snel mogelijk beëindigen. Shell en ExxonMobil zijn van mening dat de versnelde afbouw een eenzijdige keuze is van de Staat. Ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat schrijven: *"Wat opvalt is dat de gevraagde compensatie vele malen hoger is dan ten tijde van de onderhandelingen over het interim akkoord. Destijds was de inzet enkel het volumeverlies onder het basispad".* De ambtenaren verwachten niet dat overeenstemming mogelijk is en denken dat het bod is neergelegd met het oog op een arbitrage: *"Het bod dat nu op tafel ligt, ligt ver boven een mogelijk verlieslatende positie van de Maatschap. [...] Onze inschatting is derhalve dat overeenstemming over de financiële vergoeding niet realistisch is. Onze conclusie is dat het bod voornamelijk bedoeld is om de omvang van de vergoeding in arbitrage te laten vast stellen".*[197]

De ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat adviseren dat een deel van het geleden nadeel van de gewijzigde inzet van de bergingen kan worden gecompenseerd. Daarnaast krijgen Shell en ExxonMobil de mogelijkheid om het kussengas uit Norg eerder te winnen.

194 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake voorbereiding gesprek met ExxonMobil en Shell over de afbouw van de gaswinning (13 januari 2020), 6 januari 2020.
195 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake nota mandaatverzoek onderhandelingen Addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen, 11 februari 2020; Ministerie van EZK. Mandaatverzoek onderhandelingen Addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen.
196 Ministerie van Financiën. Mailbericht 8 april 2020 10.43. Onderwerp: onderhandelingen olies.
197 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake voorbereiding SG overleg 17 maart, 10 maart 2020.

Eerder winnen van kussengas betekent een extra omzet van 3 miljard euro voor de Maatschap Groningen vanaf 2026.[198]

Op 19 maart 2020 vindt een telefonisch overleg plaats tussen de oliemaatschappijen en ambtenaren van de ministeries van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën. Hierbij geven de ambtenaren aan dat zij het bod van Shell en ExxonMobil niet serieus vinden en dat de Staat een week later met een tegenbod zal komen. De financiële kant van dit tegenbod is minimaal 300 miljoen euro.[199]

In deze periode zitten de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Financiën niet altijd op één lijn. In een interne e-mail binnen Financiën wordt het feit dat Economische Zaken en Klimaat de oliemaatschappijen wel iets tegemoet wil komen als volgt verwoord: "*Alsof wij de olies iets verschuldigd zijn nadat ze jarenlang hebben verdiend aan Groningen en vervolgens tien jaar lang alle veiligheids- en versterkingsoperaties in de wieg hebben gesmoord met hun technische en juridische sabotage. Zij zijn in hoge mate medeverantwoordelijk voor de zooi waar we nu in zitten. En EZK heeft te lang hun oren naar de olies laten hangen".*[200]

Deadline 31 maart 2020 wordt niet gehaald
Op 25 maart 2020 sturen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat een e-mail aan Shell en ExxonMobil met het tegenbod van de Staat.[201] Uit interne terugkoppelingen blijkt dat de oliemaatschappijen en de Staat op veel punten van mening verschillen (zie tekstkader 9.6).

Tekstkader 9.6 Verschillen van inzicht Staat en Shell en ExxonMobil over het voorgestelde concept-addendum

Staat: Afbouw van gaswinning moet zo snel als mogelijk naar nul, maar wel met behoud van de leveringszekerheid.

Oliemaatschappijen: Dat is strijdig met het Akkoord op Hoofdlijnen (AoH) waarin de aanname is gedaan dat de benodigde capaciteit op het Groningenveld nul zal zijn op het moment dat de gaswinning beëindigd is.[202]

198 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake voorbereiding SG overleg 17 maart, 10 maart 2020.
199 Ministerie van Financiën. Mailbericht 19 maart 2020 16.30. Onderwerp: VERTROUWELIJK conceptaddendum / tegenbod tbv AoH overleg vrijdag 20 maart.
200 Ministerie van Financiën. Mailbericht 20 maart 2020 11.23. Onderwerp: RE: VERTROUWELIJK conceptaddendum / tegenbod tbv AoH overleg vrijdag 20 maart.
201 Ministerie van EZK. Mailbericht, 25 maart 2020 8.33. Onderwerp: Addendum – ter bespreking.
202 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake SG voorbereiding 26 maart, 25 maart 2020.

Staat: In het AoH is de aanname gedaan dat als er geen volume is, er ook geen capaciteit nodig is. De NAM en GTS overleggen wat de benodigde *minimum flow* dient te zijn. De omvang is dus onduidelijk, daarom wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij het AoH, waarin staat (artikel 3.7) dat de vraag naar capaciteit '*zo snel als redelijkerwijs mogelijk is*' naar beneden wordt gebracht.

Ook verschillen de oliemaatschappijen van mening over het geleden nadeel van de gewijzigde inzet van Norg en de compensatie die hiermee samenhangt.

Oliemaatschappijen: Bij Shell komt het netto aandeel van de NAM dan uit op ongeveer 180 miljoen euro (oftewel tweemaal het voorschot van het Interim Akkoord). Het additioneel volumeverlies door de inzet Norg wordt op 9,5 miljard kubieke meter gas gezet.

Staat: Door het geleden nadeel in Norg te compenseren zou de Staat 9,5 miljard kubieke meter compenseren. Dat is circa een derde van de totale geclaimde vergoeding van 33 miljard kubieke meter. Daarmee is de balans hersteld. Temeer omdat uit het AoH geen verplichting voortvloeit voor de Staat om de gemiste kubieke meters onder het basispad te compenseren.

Staat: In het AoH is afgesproken dat de Staat na het einde van de winning recht heeft op passende garanties. De winning wordt eerder beëindigd. We zien echter dat de kosten langer door kunnen lopen. Daarom hebben wij aangesloten bij de datum uit het AoH (2035). De huidige garanties van Shell en ExxonMobil worden voortgezet tot 1 januari 2035.

Oliemaatschappijen: 2035 is onredelijk. Dit jaar is als eventuele einddatum gekozen omdat de winning tot 2030 zou lopen. Nu deze einddatum van de winning naar voren wordt gehaald, lopen de garanties dus ook eerder af.

De ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat verwachten niet dat Shell en ExxonMobil zullen instemmen met het tegenbod dat is gedaan en schatten in dat er een arbiter aan te pas zal moeten komen. Het voorleggen van de vaststelling van de hoogte van vergoedingen aan een arbiter wordt gezien als een manier om te voorkomen dat partijen in '*een vechtscheiding belanden*'.[203]

Op 1 april 2020 reageren Shell en ExxonMobil op het voorstel van de Staat en doen een tegenbod, waarvan de kern is samengevat in tekstkader 9.7 op basis van een nota van ambtenaren aan directeur-generaal Gaastra daarover.[204]

203 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake SG voorbereiding 26 maart, 25 maart 2020.
204 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake stand van zaken onderhandelingen Addendum AoH, 3 april 2020.

Tekstkader 9.7 Tegenbod Shell en ExxonMobil april 2020[205]

1. Beëindiging van de gaswinning in 2022.
2. Gasunie '*huurt*' de gasopslag Norg en betaalt hiervoor 180 miljoen euro per jaar en zet vervolgens de capaciteit in de markt (eerste jaar betaalt de Staat 180 miljoen euro).
3. De Staat neemt de gasberging Grijpskerk over tegen de prijs van de boekwaarde inclusief het kussengas (321 miljoen euro netto).
4. De Staat vergoedt de gemiste kubieke meters Gronings gas onder het basispad. Bij een directe betaling is dat 33,9 kubieke meter tegen een vaste prijs van 19,7 cent, oftewel zo'n 1,8 miljard euro. Het mag van Shell en ExxonMobil ook een jaarlijkse vergoeding zijn. Daarnaast vergoedt de Staat additionele kosten van GasTerra (circa 450 miljoen euro).
5. Voor de kosten van versterken betaalt de NAM een vast bedrag van 1,42 miljard euro in 2020 en wel voor rekening en risico van de Maatschap (dus bruto). Daarnaast betaalt de NAM vanaf 2023 maar 10% van de aardbevingskosten.
6. De garanties en de solvabiliteitseis ten aanzien van de NAM komen te vervallen. De Staat behoudt na einde winning recht op passende zekerheden voor de aardbevingskosten.

De ambtenaren zijn het niet eens met dit voorstel en de hoogte van de financiële vergoeding. Shell en ExxonMobil '*hebben volledig vastgehouden aan het eerste voorstel van 15 maart jl.*'. Zij constateren dat alle elementen in het voorstel van de oliemaatschappijen in totaal optellen tot circa 3 miljard euro. Zij wijzen ook op dubbelingen in de voorgestelde vergoedingen (vergoeding voor de disbalans naast afspraken over de aardbevingskosten en een vergoeding voor het gebruik van Norg). Ook zijn de ambtenaren het niet eens met de wijze waarop volgens Shell en ExxonMobil omgegaan moet worden met de aardbevingsgerelateerde kosten. De verschillen zijn volgens de ambtenaren te groot om tot een overeenkomst te komen over een financiële vergoeding die binnen of net boven het mandaat het ligt.[206]

Er blijkt een groot gat te zitten tussen het openingsbod van Shell en ExxonMobil en het mandaat dat de ministerraad heeft gegeven. Het bod van Shell en ExxonMobil telt op tot een bedrag van circa 3 miljard euro. Minister Hoekstra verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: "*Kijk, het heeft geen zin, en dat is ook nooit de insteek geweest van Financiën of EZK, om iemand uit het kabinet op pad te sturen met iets wat evident onhaalbaar is. Dat ga je dan nooit halen. Alleen, je ziet wel in dit hele dossier dat het z'n meerwaarde heeft om in de onderhandelingen met de oliemaatschappijen zelf te zorgen dat je heel goed bekijkt wat van belang is en ook kijkt naar*

205 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Voorbereiding SG overleg 3 april - appreciatie financieel bod Shell ExxonMobil, 1 april 2020.
206 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Voorbereiding SG overleg 3 april - appreciatie financieel bod Shell ExxonMobil, 1 april 2020.

wat eruit te halen is en dat je je niet te snel laat verleiden om ergens ja op te zeggen. Je weet in zo'n onderhandeling nooit wat uiteindelijk de ultieme kaart is die die ander in zijn zak heeft, maar wij aan de voorkant – daar was Wiebes het mee eens – denken: misschien is het te krap bemeten, maar het is genoeg om het te proberen. Dan is er een terugkomafspraak en inderdaad leggen de oliemaatschappijen een bod neer van een totaal andere ordegrootte."[207]

Op 3 april 2020 vinden twee onderhandelingsgesprekken plaats. Minister Wiebes wordt hierover geïnformeerd door zijn ambtenaren: "*Tijdens deze overleggen hebben alle partijen geconcludeerd dat we ver uiteen liggen en dat overbrugging zeer moeilijk, dan wel niet mogelijk lijkt*". Partijen zijn echter nog niet zo ver dat al afspraken over arbitrage kunnen worden gemaakt: "*Vanuit met name Shell is er toch nog de behoefte om komende week te kijken waar de standpunten uiteen liggen en of toenadering mogelijk is. FIN deelt de mening dat het te vroeg is om te concluderen dat er een onoverbrugbare kloof is*". Dat komt volgens de ambtenaren met name omdat er nog onvoldoende tijd is geweest om de voorstellen in detail te bespreken. Dat blijkt al uit het feit dat er nog verschil van inzicht bestaat in de benodigde maatregelen om de gaswinning in Groningen te beëindigen, zo geven de ambtenaren aan. De belangrijkste vraag die nog voorligt, is hoe partijen verder gaan. Daarover is afgesproken dat alle partijen zich komende week op deze vraag beramen. Minister Wiebes schrijft met de hand op deze nota: "*We zullen toch snel tot een deal moeten komen over afbouw gas naar nul, plus een route naar arbitrage. Kunnen er niet veel meer zaken:*
- *Met procesafspraken worden aangebracht voor andere studie (bv datum sluiting veld);*
- *Onderdeel gemaakt worden van de arbitrage (bv kosten Norg);*
- *Buiten deze deal worden gebracht (bv maximeren schadekosten).*"[208]

Op 8 april 2020 wordt ook minister Hoekstra door zijn ambtenaren per e-mail geïnformeerd over de stand van zaken. *"In de onderhandelingen tussen de staat en de olies liggen partijen zeer ver uiteen."* De Staat heeft in maart, binnen het mandaat, een bod van 300 miljoen euro uitgebracht, terwijl de oliemaatschappijen als reactie een bod hebben neergelegd van 3 miljard euro. Beide partijen zijn hiermee aan het uiterste van spectrum gaan zitten. Arbitrage kan volgens de ambtenaren een aantrekkelijk perspectief lijken, maar zij stellen ook dat er redenen zijn om mogelijk een tussenstap in te bouwen:

- *De Staat moet echt alles geprobeerd hebben om te goeder trouw te onderhandelen;*
- *Met onderhandelingen kan maatschappelijke en politieke druk op de olies maximaal worden gebruikt om een betere deal te bereiken. Deze druk valt met arbitrage weg;*
- *Daarnaast zullen de olies alle kwantitatieve elementen opvoeren bij een onafhankelijke commissie, terwijl kwalitatieve voordelen voor de olies (bijv. het NAM op afstand brengen en het snel sluiten van het Groningerveld) niet financieel verrekend kunnen worden; wij zien een risico dat deze niet-financiële voordelen buiten calculatie blijven;*
- *Ook is er bij deze optie geen controle meer op de hoogte van de kosten en is arbitrage een taai en langdurig proces waarbij de uitkomst moet worden betaald door een volgend kabinet.*"[209]

207 Verslag openbaar verhoor van de heer Hoekstra, 10 oktober 2022.
208 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake stand van zaken onderhandelingen Addendum AoH, 3 april 2020.
209 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 8 april 2020 10.53. Onderwerp: onderhandelingen olies.

Het advies dat aan minister Hoekstra wordt gegeven luidt:
"Te adviseren tussenstap voor arbitrage is om te proberen beweging in de onderhandelingen te krijgen door het doen van een reëel bod voor de inzet van de gasopslagen en een partiele vergoeding voor de gemiste gaswinningsinkomsten." Daarnaast wordt aangegeven dat met de bewindspersonen van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën het volgende voorstel wordt besproken:

"1. De staat sondeert informeel tot welke stappen de olies bereid zijn, indien de Staat compenseert voor de gasopslagen en een partiële vergoeding (zonder bedragen te noemen).
2. Bij een positief antwoord, wordt vervolgens gekeken tot welke concrete bedragen dit leidt.
3. Aan de hand van reële onderhandelingen wordt bepaald wat het reële verschil is tussen de Staat en olies.
4. Mocht dit onoverbrugbaar zijn, wordt overgegaan tot arbitrage. Mocht blijken dat verschil toch dicht bij elkaar ligt, kan een nieuw mandaat in MR worden gevraagd (nu €400 miljoen). De inschatting is wel dat we aan het einde van stap 2 het hebben over bedragen in de orde van grootte van 800 – 900 mln.
[...] Of stap 2 kan worden gezet, en onder welke condities, vergt politieke weging. [...] Daarbij speelt ook mee dat we zorgvuldig mee moeten opereren richting MR (mandaat) en TK (budgetrecht)."[210]

> *Dan is de kans groter dat de Tweede Kamer zegt "zijn jullie nou helemaal gek geworden; zo gaat er weer geld naar Shell en Exxon" en dat de kwalitatieve elementen die je met zo'n akkoord ook bereikt, dan wat onderbelicht worden, dus dat de geldstroom belangrijker wordt gevonden dan de kwalitatieve onderhandelingsresultaten. Dat risico heb je wat minder bij arbitrage, omdat het dan een onafhankelijk instelling is die besluit. Dat kan een rol hebben gespeeld, ja. Maar de insteek is wel echt geweest om te kijken of er binnen een strak mandaat ... Daar is natuurlijk ook de weging gemaakt of het bedrag dat eruit komt, goed uit te leggen is, ook aan de Tweede Kamer.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

Tussen de Staat en Shell en ExxonMobil is dus een onoverbrugbaar verschil ontstaan in hetgeen deze partijen als bod op tafel hebben gelegd. Vrij snel wordt duidelijk dat arbitrage onontkoombaar is. Het draait uit op twee mogelijke arbitrages: één over de inzet van Norg en één over de versnelde afbouw. Alleen de Norg-arbitrage zal ook daadwerkelijk worden aangespannen.

De datum van 31 maart 2020 om overeenstemming te hebben, wordt niet gehaald. Op 26 mei 2020 schrijft minister Wiebes hierover aan de Kamer: "*De afgelopen periode is ook na het*

210 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 8 april 2020 10.53. Onderwerp: onderhandelingen olies.

verstrijken van deze deadline intensief onderhandeld om invulling te geven aan de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen en het Interim Akkoord".[211]

9.3.10 Twee arbitrages: inzet van Norg en versnelde afbouw naar nul

Met het besluit van partijen om over te gaan op arbitrage, komt er allerminst een einde aan de onderhandelingen. Integendeel, ook het inrichten van het arbitrageproces en het vaststellen waarover arbitrage wordt gevraagd is een onderhandeling op zich.

Voorbereidingen op Arbitrage

Partijen leggen in een zogeheten *term sheet*[212] de voorwaarden vast voor een arbitrage. Op 9 mei 2020 vindt hierover een belangrijk onderhandelingsoverleg plaats tussen Shell, ExxonMobil en de Staat waarbij gesproken wordt over: (1) het vaststellen van de vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg, en (2) de arbitrage van over de afwijking van het basispad.

Op 19 mei 2020 wordt overeenstemming bereikt over de *term sheet*. Nog diezelfde dag wordt minister Wiebes hierover geïnformeerd. Over de beide onderdelen van de arbitrage schrijven de ambtenaren:

"Onderdeel 1: de gewijzigde inzet van Norg – conform het Interim Akkoord – voort te zetten om zo de gaswinning zo snel mogelijk te beëindigen. "Een onafhankelijk arbitragepanel zal de hoogte van de vergoeding voor de gewijzigde inzet vaststellen. De termsheet beschrijft de elementen van vergoeding.

Onderdeel 2: partijen leggen daarnaast de vraag voor in arbitrage of, en in hoeverre – na vaststelling van een vergoeding in onderdeel 1 – de Staat nog een vergoeding verschuldigd is voor de gemiste inkomsten onder het basispad. De Staat stelt zich op het standpunt dat er geen vergoeding meer verschuldigd is."[213]

De inzet van de arbitrage betreft op dit moment uitsluitend deze twee punten, aldus de ambtenaren. Voor alle overige onderwerpen over '*herstel van de balans*' van het Akkoord op Hoofdlijnen blijven de afspraken uit het Akkoord op Hoofdlijnen staan. De Staat blijft hierover met Shell en ExxonMobil in gesprek om tot nieuwe afspraken te komen. Dat betekent dat partijen de mogelijkheid hebben om over deze afspraken op basis van het Akkoord op Hoofdlijnen ook in arbitrage te gaan.[214]

Minister Hoekstra ontvangt op 19 mei 2020 een e-mail met een terugkoppeling van zijn ambtenaren dat een akkoord is bereikt over de *term sheet* voor het arbitrageproces. "*Dit heeft veel moeite gekost, aangezien de olies ons wilden voorschrijven hoe wij onze positie in het geschil zouden beschrijven. In goede samenwerking tussen BZK, EZK en FIN hebben we dit weten te voorkomen.*" In de e-mail wordt aangegeven dat minister Wiebes de volgende dag, op 20 mei 2020, in de ministerraad een update over de onderhandelingen zal geven.[215]

211 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 768.
212 Een *term sheet* is een puntsgewijze opsomming van verschillende voorwaarden die partijen in een overeenkomst terug willen zien komen.
213 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake stand van zaken onderhandelingen beeindiging gaswinning – termsheet, 19 mei 2020.
214 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake stand van zaken onderhandelingen beeindiging gaswinning – termsheet, 19 mei 2020.
215 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 19 mei 2020 6.40. Onderwerp: Arbitrage olies.

De Kamer openbaar geïnformeerd over arbitrage
Op 26 mei 2020 informeert minister Wiebes de Tweede Kamer over de stand van zaken van de onderhandelingen over het addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. De minister beschrijft eerst de principeafspraak over de gasopslag Norg. Deze wordt tot 30 september 2027 ingezet voor het verminderen van het Groningenvolume. Daarmee is volgens de minister voor de bewoners in het aardbevingsgebied *'een stabiel uitzicht ontstaan op de daadwerkelijke beëindiging van de winning uit het Groningenveld in het voorjaar van 2022 in een gemiddeld jaar'*. Vervolgens geeft de minister aan dat partijen er niet in geslaagd zijn om op alle punten tot overeenstemming te komen en daarom hebben besloten om hun verschillen van inzicht voor te leggen aan een onafhankelijk arbitragepanel. In de brief aan de Kamer zet minister Wiebes uiteen dat het geschil met de oliemaatschappijen ziet op twee zaken:

(1) De vergoeding voor de voortgezette inzet van Norg. Deze inzet leidt tot extra kosten. Het gaat hier om de inkoopkosten van GasTerra voor het pseudo G-gas dat opgeslagen wordt in de gasopslag Norg, de extra transportkosten en de extra kosten door het wegvallen van flexibele inzet van Norg. Ook wordt de vraag aan het arbitragepanel voorgelegd of er sprake is van gederfde inkomsten door het wegvallen van optimalisatiemogelijkheden bij de verkoop van gas van GasTerra als gevolg van de gewijzigde inzet van Norg, en zo ja, in hoeverre die in dat geval vergoed zouden moeten worden. Het voorlopige bedrag uit het Interim Akkoord – 90 miljoen euro – zal worden verrekend met de vergoeding.

(2) 'Herstel van de balans'. Hierover is geen overeenstemming bereikt. De versnelde afbouw van de gaswinning leidt tot een lagere winning dan volgens het in het Akkoord op Hoofdlijnen voorziene basispad. Shell en ExxonMobil zijn van mening dat de afwijking van het basispad marktconform vergoed zou moeten worden. De Staat is van mening dat er geen vergoeding voor dit onderdeel verschuldigd is.

De minister schrijft dat hij met Shell en ExxonMobil de arbitrageovereenkomst uitwerkt waarmee de afspraken over de inzet van Norg worden vastgelegd. De minister biedt aan om dit op korte termijn in een vertrouwelijke briefing nader toe te lichten.[216]

Uit een ambtelijke notitie die op 26 juni 2020 gestuurd wordt aan de minister van Financiën kan worden opgemaakt dat over drie zaken gesproken wordt met de oliemaatschappijen in het kader van het arbitrageproces: (1) operationele afspraken over de gasberging Norg; (2) de vergoeding voor de inzet van Norg; en (3) de vergoeding voor het gederfde volume. Een vierde discussiepunt, namelijk al het overige (zoals de garanties en versterkingskosten), wordt op de lange baan geschoven en zal geen onderdeel zijn van de huidige gesprekken over arbitrage. Gedacht wordt aan het oprichten van twee arbitragepanels. Eén panel gericht op Norg, waarbij de vraag voornamelijk zich richt op de bedrijfseconomische kant (wat is een reële vergoeding?) en een ander arbitragepanel gericht op de vergoeding van het gederfde te winnen volume. Waarbij het laatste, wat de ambtenaren betreft, voornamelijk een juridisch vraagstuk wordt, namelijk of er betaald dient te worden. De verwachting van de ambtenaren is dat de arbitrage over het volume een '*pittige strijd*' wordt.[217]

216 Kamerstukken II 2019/20, 33529, nr. 768.
217 Ministerie van Financiën. Mailwisseling 26 juni 2020. Onderwerp: Svz arbitrage S/E.

Onderhandelingen over een arbitrage-overeenkomst
In de tussentijd wordt verder onderhandeld met de oliemaatschappijen. Tijdens de onderhandelingen zitten ExxonMobil en Shell niet altijd op één lijn. In een interne e-mail van 19 augustus 2020 schrijven ambtenaren van het ministerie van Financiën elkaar: "*Vanochtend hebben we een pittig gesprek met de olies gehad, waarbij steeds duidelijk wordt dat er verschil tussen Exxon en Shell zit*". In diezelfde e-mail wordt het volgende teruggekoppeld over de totale kosten:

"Inschatting totale kosten:
1. *Volume: €950 miljoen (uitgaande van 10 ct)*
2. *Flex: €53 miljoen*
3. *Transport: €20 miljoen*
4. *Optimalisatie: €59 miljoen (staat ter discussie)"*

In totaal zou dit uitkomen op 1023 miljoen euro bruto. Zonder 'optimalisatie' (mogelijkheden om gasstromen efficiënt en effectief te sturen) komt dit netto neer op 307 miljoen euro (0,3*1023 miljoen euro – 307 miljoen euro). Met optimalisatie komt dit neer op 1082 miljoen euro bruto en netto 325 miljoen euro.[218]

Discussie Staat en oliemaatschappijen over opnemen aardbevingsrisico's in arbitrage-overeenkomst
Voor de Staat is het van belang om naar buiten toe te kunnen betogen dat dankzij versnelde afbouw van de gaswinning het aardbevingsrisico (verder) wordt verkleind en dus de veiligheid wordt vergroot. Zo bezien zou de versnelde afbouw logischerwijs voor alle partijen (Staat en oliemaatschappijen) betekenen dat er een voordeel aan te koppelen is in termen van verlaagde aardbevingskosten. Dat laatste wil de Staat niet, althans niet al te expliciet. Het zou een beeld geven dat versnelde productieverlaging niet primair om de veiligheid van Groningers te doen is, maar om het besparen op versterkingskosten.

Shell en ExxonMobil willen helemaal geen koppeling: noch met aardbevingsrisico's, noch met aardbevingskosten. Immers, het zou hun claim op de gederfde inkomsten kunnen ondergraven als er een rechtstreeks verband zou zijn tussen versnelde productieverlaging enerzijds en daaraan verbonden lagere aardbevingskosten anderzijds. Een paradoxale situatie: versnelde afbouw levert een potentieel veiligheidsvoordeel, ofwel een win-win-win-situatie. De Groningers zijn qua veiligheid beter af. Maar ook de Staat en de oliemaatschappijen vanwege het feit dat dit in de toekomst tot minder aardbevingsgerelateerde kosten leidt. Maar die realiteit formeel erkennen is voor deze partijen om politieke, respectievelijk juridische redenen, op dat moment niet aantrekkelijk. Partijen komen om die reden in een lastig en langdurig juridisch woordenspel terecht over het – al dan niet – formuleren van passages hierover in de arbitrage-overeenkomst.

Op 25 augustus 2020 stuurt een betrokken ambtenaar van het ministerie van Financiën intern per e-mail een update rond over de lopende onderhandelingen. Hij geeft aan dat het nog niet

218 Ministerie van Financiën. Mailwisseling 18-19 augustus 2020. Onderwerp: Voorbereiding overleg Flexkosten vergoeding Norg woensdag 19 augustus 17.30u.

gelukt is om op alle punten tot overeenstemming te komen. Over de operationele punten rond de gasopslag Norg en over de berekeningswijze voor de vergoeding daarvoor is wel overeenstemming bereikt. Maar Shell en ExxonMobil en de Staat liggen ver uiteen voor wat betreft de vergoeding voor '*balansherstel*' en '*afwijking basispad*': *"Met de olies hebben we afgesproken dat we de aardbevingskosten buiten het verweer houden. [...] De Staat wil in het verweer wel kunnen beginnen over aardbevingsrisico's. Dat wij de volume-afwijking naar beneden brengen omdat SODM en RVS dat ons hebben opgedragen omdat de aardbevingsrisico's dalen en de veiligheid omhoog gaat. Wij zitten hierover in een impasse, waar nu juridisch wordt getracht een doorbraak te vinden."*[219]

> *Maar die dynamiek kwam niet op gang. Er kwam eerlijk gezegd geen echte onderhandeling op gang. Dan moet je ook zeggen: laten we dan maar arbitrage gaan doen. Dat is waarschijnlijk iets waar ze al die tijd op hebben ingezet. Tenminste, dat is een interpretatie achteraf. Ik weet niet of dat waar is. Toen hebben we dus gezegd: we gaan maar arbitrage doen.*
>
> *Openbaar verhoor Wouter Raab, 5 oktober 2022*

Shell en ExxonMobil stellen voor om het geschil over de afwijking van het basispad te splitsen in twee fasen (de zogeheten *bifurcation*). Dit is een getrapte arbitrage waarbij fase 1 gaat over het afwijken van het basispad en in fase 2 de overige elementen worden betrokken en de afrekening volgt. Dit voorstel is voor de Staat '*in de huidige vorm onwenselijk*', zo adviseren ambtenaren in een nota van 1 september 2020 aan directeur-generaal Gaastra. Wat wel zou kunnen is dat in fase 1 wordt bekeken óf de Staat een vergoeding moet betalen en in fase 2 '*een balansdiscussie wordt gevoerd*'.[220]

Uit e-mailverkeer binnen het ministerie van Financiën blijkt dat in september 2020 de onderhandelingen nog steeds vast zitten. De oliemaatschappijen hebben moeite met de wijze waarop de aardbevingskosten onderdeel uitmaken van arbitrageproces. *"Zij blijven dus met tekstvoorstellen komen om het verweer van de Staat te beperken. Het hoeft geen uitleg dat wij daar stevig tegenin gaan en hebben aangegeven dat eigenlijk het maximale voor ons bereikt is."*[221] De spanning loopt op, want er is een kans dat Shell en ExxonMobil de gasopslag Norg naar eigen inzichten gebruiken zolang daarover geen akkoord is. Gemaild wordt: *"In theorie kunnen de olies besluiten om – als er geen akkoord is over arbitrage balansherstel – Norg niet in te zetten, ondanks dat er wel een akkoord ligt voor de inzet en vergoeding van Norg. Wij verwachten niet dat deze powerplay wordt gespeeld. Eerder hebben we al akkoord van MFIN gekregen om indien nodig de route van een kortgeding te volgen"*.[222]

219 Ministerie van Financiën. Mailbericht 25 augustus 2020 11.44. Onderwerp: Svz arbitrage S/E.
220 Ministerie van EZK. Nota aan de directeur-generaal Klimaat en Energie inzake Voorbereiding SG overleg onderhandelingen Akkoord op Hoofdlijnen 2 september 2020, 31 augustus 2020.
221 Ministerie van Financiën. Mailbericht 16 september 2020 8.00. Onderwerp Svz arbitrage S/E.
222 Ministerie van Financiën. Mailbericht 16 september 2020 8.00. Onderwerp Svz arbritrage S/E.

Andere strategie Staat: eerst arbitrage Norg, dan arbitrage vanwege versnelde afbouw
Minister Wiebes wil in de onderhandelingen vooral proberen om de gasberging Norg veilig te stellen. Hij komt met het voorstel om de arbitrages los te koppelen: eerst een akkoord over Norg en op een nader te bepalen moment de geschilpunten omtrent '*arbitrage balansherstel*' in zijn geheel te bezien. Minister Hoekstra ontvangt van een ambtenaar op 2 oktober 2020 daarover een nota met als inschatting: "*Het is onzeker of de olies hierin mee willen gaan, maar MEZK is zeer bevlogen om deze strategie maandag in te zetten*". Minister Hoekstra zet in de kantlijn: *"Op zich wel, maar ik kan niet overzien hoe politiek gevoelig dit is. Zie ook opmerkingen op notitie eerder deze week. Moet MEZK dus expliciet afwegen. Gang naar de rechter is iig transparant"*.[223]

Op maandag 5 oktober 2020 vindt een overleg plaats tussen minister Wiebes, de directeur-generaal Rijksbegroting (als vervanger van minister Hoekstra), Van Loon namens Shell en De Jong namens ExxonMobil. Tijdens dit overleg geeft minister Wiebes aan dat de Staat graag nu een akkoord over Norg zou willen sluiten en pas een jaar later wil starten met een volledige arbitrage over het Akkoord op Hoofdlijnen. Shell en ExxonMobil zijn hier teleurgesteld over en willen het liefst beide zaken tegelijk behandelen. Uit de terugkoppeling van dit gesprek in ambtelijke notities van zowel het ministerie van Economische Zaken en Klimaat als van Financiën blijkt dat minister Wiebes niet is afgeweken is van zijn strategie. Er is een duidelijke voorkeur uitgesproken om er gezamenlijk uit de komen, maar minister Wiebes heeft ook de optie neergelegd van wettelijke maatregelen om Norg in te zetten voor het publieke belang. De conclusie van de oliemaatschappijen is dat dat ze nu weer terug moeten naar de '*tekentafel*'.[224]

> *Ik zei net tegen uw collega dat volgens mij het proces uiteindelijk zelfs tot de kerstvakantie van 2020 heeft geduurd. Dat had in mijn herinnering vooral te maken met de interne besprekingen bij Exxon. Ik denk dat wij op enig moment zagen: met deze kloof tussen de inzet van beide partijen zullen we nooit tot een onderhandelingsresultaat komen, dus heel verstandig om te knippen. Ik denk dat Shell redelijk snel ook de mening was toegedaan dat dat een uitweg zou zijn. [...] Het was in ieder geval mijn beeld in die onderhandelingen dat Exxon het hardst zat op die balansarbitrage en de compensatie voor de gemiste bcm'en, meer dan Shell daarop zat.*
>
> *Openbaar verhoor Sandor Gaastra, 5 oktober 2022*

Een *total reset* en alomvattend akkoord?
Shell wil in het najaar van 2020 opnieuw onderhandelen. In een nota aan de minister van Economische Zaken en Klimaat ter voorbereiding op een gesprek met Marjan van Loon op 18 november 2020 schrijven ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat: *"Het ligt Shell zwaar op de maag dat we aan het eind van decennialange samenwerking steeds meer verharden*

223 Ministerie Financiën. Notitie aan minister Hoekstra inzake BWO DGRB – MEZK – Shell Exxon, 2 oktober 2020.
224 Ministerie Financiën. Notitie aan minister Hoekstra inzake Verslag gesprek DGRB – MEZK – Olies, 5 oktober 2020.

in onze posities".[225] Shell stelt een '*total reset*' voor. Shell wil verkennen of het mogelijk is om tot een allesomvattend akkoord te komen waarin afspraken staan over de gezamenlijke afbouw van de gaswinning en de kosten voor schade en versterking. Daarmee zouden de arbitrages niet meer nodig zijn.[226]

Ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat schrijven dat de minister tijdens het overleg kan aangeven dat hij voor alle partijen meerwaarde ziet in een dergelijk totaalakkoord, maar dat hij graag zou willen horen hoe Shell zo'n *total reset* voor zich ziet. De ambtenaren wijzen erop dat de ondertekening van het concept Norg Akkoord dat tot nu toe is uitonderhandeld, een belangrijke voorwaarde dient te zijn voordat heronderhandelen aan de orde is: *"Voorwaarde voor een verkenning is wel dat het Norg Akkoord op korte termijn wordt getekend of dat anderszins de inzet van Norg voor lange termijn geborgd wordt vergelijkbaar met het Norg Akkoord. Zonder dat de inzet van Norg zeker is, heeft verder praten over een totaalakkoord geen zin"*.[227]

Verder staat in de nota aan de minister dat Economische Zaken en Klimaat intern werkt aan een '*plan b*', namelijk een wetsvoorstel om de inzet van het Norg Akkoord af te kunnen dwingen in het geval het niet lukt om tot overeenstemming te komen.

Ondertussen ligt het mandaat voor ondertekening van de Norg-overeenkomst binnen ExxonMobil nog steeds op het bureau van topman Darren Woods in Houston. In een e-mail van 19 november 2020 tussen ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat en van Financiën staat daarover: "*Het wringt tussen Shell en Exxon. Shell wil het dossier sluiten, Exxon worstelt met het mandaat uit Houston*".[228]

9.3.11 Arbitrage over Norg pakt kostbaar uit

Overeenstemming over gewijzigde inzet van Norg
Op woensdagavond 16 december 2020 wordt dan toch overeenstemming bereikt met Shell en ExxonMobil over een Akkoord over de gewijzigde inzet van Norg ten behoeve van de verdere afbouw van de gaswinning. Partijen zijn het eens over twee overeenkomsten met betrekking tot de gasberging Norg: (1) het Norg Akkoord (dat een aantal operationele zaken regelt) en (2) de Overeenkomst Vergoeding Norg (de arbitrageovereenkomst over de vergoeding daarvoor).

Het laatste openstaande punt is nog de wijze van verrekening van het voorschot uit het Interim Akkoord. Het voorschot wordt verrekend met de vergoeding voor de gasberging Norg voor het eerste gasjaar 2019-2020, die op dat moment wordt becijferd op 84 miljoen euro.

225 Ministerie van EZK. Nota Voorbereiding gesprek Marjan van Loon Shell op woensdag 18 november 2020, 16 november 2020.
226 Ministerie van EZK. Nota Voorbereiding gesprek Marjan van Loon Shell op woensdag 18 november 2020, 16 november 2020.
227 Ministerie van EZK. Nota Voorbereiding gesprek Marjan van Loon Shell op woensdag 18 november 2020, 16 november 2020.
228 Ministerie van Financiën. Mailbericht, 19 november 2020 8.01. Onderwerp: RE: Svz arbitrage S/E.

Inhoud Norg Akkoord
Het Norg Akkoord regelt dat in de gasopslag Norg niet langer alleen Groningengas wordt opgeslagen, maar ook geconverteerd hoogcalorisch gas (pseudo-Groningengas). Dit leidt tot een besparing van de gaswinning in Groningen van in totaal 11,9 miljard kubieke meter vanaf het gasjaar 2019-2020. In het Norg Akkoord wordt overeengekomen dat de Staat een marktconforme vergoeding betaalt aan de NAM voor de gewijzigde inzet van Norg. Deze vergoeding bestaat uit vier elementen: (1) de extra inkoopkosten van GasTerra voor het pseudo-Groningengas dat opgeslagen wordt in de gasopslag Norg, (2) de extra transportkosten, (3) de extra kosten door het wegvallen van flexibele inzet van Norg, en (4) gederfde inkomsten door het wegvallen van optimalisatiemogelijkheden bij de verkoop van gas door GasTerra.

In het Norg Akkoord is afgesproken om de berekeningswijze voor deze marktconforme vergoeding vast te laten stellen door een onafhankelijke arbiter. GasTerra wordt gevraagd om aan de hand van een instructie van de Staat, de NAM, Shell en ExxonMobil een berekeningswijze op te stellen voor de kosten van de inzet van gasopslag Norg.

Naast de rol van rekenmeester heeft GasTerra ook in operationele zin een belangrijke rol in de uitvoering van het Norg Akkoord. GasTerra is namelijk de partij die de instructie krijgt om hoogcalorisch gas in te kopen om Norg tot en met 2027 te vullen met pseudo-Groningengas voor zover dat nodig is om de winning uit het Groningenveld te minimaliseren. GasTerra doet dit namens de Maatschap Groningen, de samenwerking van de NAM en EBN.

Het duurt enige tijd alvorens de uitspraak over de hoogte van de vergoeding er ligt. Op 22 maart 2022 doet de arbiter uitspraak.

Uitkomst van de arbitrageprocedure gasberging Norg: een hoge rekening
Staatssecretaris Vijlbrief informeert op 1 april 2022 de Tweede Kamer per brief over de uitkomsten van de arbitrage Norg en stuurt daarbij ook het arbitragevonnis mee.[229] De uitkomst van de arbitrage is financieel gezien bepaald niet gunstig voor de Staat. Door de onverwacht gestegen gasprijzen op de wereldmarkt als gevolg van de oorlog in Oekraïne, is de daarop gebaseerde component voor de vergoeding van inkoop van 12 miljard kubieke meter gas fors hoger uitgevallen. Uitgaande van de gasprijzen van 22 maart 2020 meldt de staatssecretaris hierover aan de Kamer: "*Voor alle jaren samen is dat dan naar verwachting ongeveer € 7,5 miljard*".[230] In tekstkader 9.8 zijn enkele passages uit de brief van de staatssecretaris opgenomen die de hoofdlijnen van de arbitragezaak weergegeven.

229 Kamerstuk II 2021/22, 33529 nr. 997, bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 33529 nr. 997.
230 Kamerstuk II 2021/22, 33529 nr. 997, p. 2.

Tekstkader 9.8 Uitkomsten arbitrage Norg Akkoord

"Dankzij de afspraken over de gasopslag Norg kan het Groningenveld jaren eerder gesloten worden dan de verwachting was in 2018, inmiddels is sluiting in 2023 of 2024 voorzien. Bovendien wordt de winning van 11,9 Nm3 uit het Groningenveld voorkomen. Om de gaswinning uit het Groningenveld zo snel mogelijk te kunnen beëindigen, is met NAM, Shell en ExxonMobil afgesproken dat de gasopslag Norg gewijzigd wordt ingezet. Dit betekent dat de gasberging met pseudo-Groningengas gevuld wordt in plaats van met gas uit het Groningenveld. Afgesproken is om de kosten voor de gewijzigde inzet vast te laten stellen door een arbiter. Het overgrote deel van de kosten betreft het inkopen van 11,9 miljard Nm3 gas. Voor het kabinet geldt dat, ook met de historisch hoge gasprijzen, de veiligheid van de Groningers voorop staat.

Zoals aan uw Kamer is medegedeeld kon de gewijzigde inzet van de gasopslag Norg niet eenzijdig worden afgedwongen. De gasopslag Norg is eigendom van NAM. Daarom is het Norg Akkoord gesloten met NAM en haar aandeelhouders, waarin is afgesproken een marktconforme vergoeding te betalen voor de gewijzigde inzet van Norg. Deze vergoeding bestaat uit vier elementen: de extra inkoopkosten van GasTerra voor het pseudo-Groningengas dat opgeslagen wordt in de gasopslag Norg, de extra transportkosten, de extra kosten door het wegvallen van flexibele inzet van Norg, en gederfde inkomsten door het wegvallen van optimalisatiemogelijkheden bij de verkoop van gas door GasTerra.

Het belangrijkste onderdeel van de vier elementen van de vergoeding bestaat uit de inkoop van in totaal 11,9 miljard Nm3 hoogcalorisch gas door GasTerra. Dit gas wordt geconverteerd naar pseudo-Groningengas als 1-op-1 vervanging (en dus besparing) van Groningengas. GasTerra zal na afloop van het gasjaar aan de hand van deze berekeningswijze voor NAM de kosten voor het betreffende gasjaar bepalen, waarna NAM een factuur aan de Staat zal sturen.

In de zomer, dat wil zeggen van 1 april tot 1 oktober, wordt het gas in de bergingen geïnjecteerd. De vergoeding is dan ook gebaseerd op de bijbehorende zomerprijs. De vergoeding voor gasjaar 2019/2020 bedraagt circa € 85 miljoen (1,1 miljard Nm3) en zal zoals eerder aan uw Kamer gemeld worden verrekend met een deel van het voorschot dat is betaald op grond van het Interim Akkoord. Voor gasjaar 2020/2021 bedraagt de vergoeding circa € 800 miljoen (2,7 miljard Nm3). Voor het huidige gasjaar gaat het om 5 miljard Nm3. Met de huidige historisch hoge gasprijzen zal dat voor het huidige gasjaar naar verwachting duur zijn en dat betekent daarom ook dat de vergoeding voor het huidige gasjaar hoog zal zijn.

Vanwege de huidige volatiele prijzen is het moeilijk in te schatten hoe hoog de vergoeding voor het huidige gasjaar en de komende twee gasjaren zal zijn. Op basis van de prijzen van 22 maart zou het voor deze drie gasjaren cumulatief om circa € 6,5 miljard kunnen gaan. Voor alle jaren samen is dat dan naar verwachting ongeveer € 7,5 miljard. De vergoeding wordt aan het einde van het betreffende gasjaar bepaald aan de hand van de werkelijke marktprijzen. Ik zal uw Kamer jaarlijks informeren over de vergoeding die betaald moet worden."

Terug naar de onderhandelingstafel
Tijdens de onderhandelingen is in 2020 besloten om een splitsing te maken in enerzijds afspraken over de gasberging Norg en anderzijds de overige geschilpunten in het kader van '*herstel van de balans*'. De oliemaatschappijen willen dat tweede spoor weer oppakken. In een brief van 29 juni 2022 informeert staatssecretaris Vijlbrief de Kamer over de stand van zaken: "*Uw Kamer is eerder geïnformeerd over het voorstel van Shell en ExxonMobil om te proberen te komen tot 'finale afspraken' over het Akkoord op Hoofdlijnen (AoH). Zoals aan uw Kamer gemeld tijdens het Commissiedebat op 30 maart jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 1005) en de brief van 17 mei jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 1026) ben ik bereid te luisteren naar een aanbod van de oliemaatschappijen. Op 16 juni jl. heeft een startgesprek plaatsgevonden. De komende weken wordt verkend of er voldoende basis en vertrouwen is om tot verdere gesprekken over te gaan met Shell en ExxonMobil. In deze verkenning behoud ik mij alle rechten voor en maak ik geen afspraken. Zodra ik deze verkenning heb uitgevoerd, zal ik uw Kamer over de uitkomst hiervan en eventuele vervolgstappen informeren, indien nodig vertrouwelijk. Hierbij wil ik ook benadrukken dat ik de motie van de leden Boulakjar en Van Wijngaarden (Kamerstuk 33 529, nr. 972), waarbij het kabinet wordt opgeroepen geen onomkeerbare stappen te zetten, zal uitvoeren.*"[231]

Op 13 december 2022 ontvangt de Tweede Kamer opnieuw een brief van staatssecretaris Vijlbrief met de aankondiging dat hij inderdaad weer gaat onderhandelen met de oliemaatschappijen. De staatssecretaris refereert daarbij aan de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie: *"In de afgelopen periode hebben verkennende gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van Shell en ExxonMobil. Uit deze gesprekken is gebleken dat er aanzienlijke verschillen in positie bestaan tussen de Staat en beide bedrijven. Desalniettemin hebben de vertegenwoordigers van beide bedrijven tijdens de openbare verhoren van de parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen gezegd dat er een aanzienlijke oplossingsruimte is."*

In de brief wordt ingegaan op de samenwerking om de sluiting van het Groningenveld definitief te realiseren, waarbij een aantal vraagstukken speelt rond de stabiliteit van de energiemarkten, de leveringszekerheid en de eventuele rol van gasopslagen Norg en Grijpskerk. De staatssecretaris verkiest constructief overleg boven een langdurig juridisch conflict: *"Tijdens de verkenningsfase is gebleken dat partijen bereid zijn om de verschillen nader te bespreken om te pogen tot een vergelijk te komen. In plaats van tegenover elkaar te staan in langdurige juridische conflicten verdient het de voorkeur om te bezien of partijen elkaar in deze omstandigheden kunnen vinden in constructief overleg. Ik benadruk dat de inzet van de Staat gericht zal zijn op de borging van de publieke belangen, waaronder veiligheid, rust en perspectief voor de Groningers en leveringszekerheid. Het belang om tot goede aanvullende afspraken te komen is groot, maar niet tegen iedere prijs."*

231 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1042.

De onderhandelingsinzet van de Staat wordt voor Kamerleden vertrouwelijk ter inzage gelegd bij de griffie van de Kamer. De staatssecretaris beëindigt zijn brief als volgt: *"Tijdens de onderhandelingen zal ik uw Kamer op gezette momenten informeren over het verloop van de gesprekken. Verder zeg ik toe, voordat ik een definitief akkoord sluit, uw Kamer te informeren over het dan bereikte onderhandelingsresultaat."*[232]

Kosten Norg Akkoord lopen op tot 10 miljard euro

In september 2022 verschijnt op Prinsjesdag de Miljoenennota 2023 waarin een '*Groningen-bijlage*' is opgenomen over schade en versterken en het Norg Akkoord.[233] Daarin staat onder meer het volgende.

"Aan de hand van de vastgestelde berekeningswijze wordt na afloop van elk betreffend gasjaar berekend wat de kosten van de gewijzigde inzet van de berging zijn voor dat jaar. Via de reguliere systematiek van het gasgebouw komt reeds 70% van de kosten voor de gewijzigde inzet voor rekening van de Staat en slaat 30% neer bij NAM. Conform afspraken in het Norg Akkoord wordt een vergoeding betaald om NAM's nadeel te compenseren. Hierdoor zijn de volledige kosten van de gewijzigde inzet van de berging voor rekening van de Staat.

De vergoeding bedraagt daarom naar verwachting exclusief btw circa 10 miljard euro cumulatief, waarvan circa 7 miljard euro cumulatief terugvloeit naar de Staat. Aangezien de vergoeding, de niet-belastingontvangsten en belastinginkomsten alle afhankelijk zijn van de gasprijs van het betreffende gasjaar is de raming nog met veel onzekerheid omgeven. Ten opzichte van de raming bij de Voorjaarsnota 2022 is de marktconforme vergoeding geactualiseerd op basis van nieuwe inzichten in de ontwikkeling van de gasprijs."

De totale kosten van het Norg Akkoord zijn door de gestegen gasprijzen inmiddels bijna 10 miljard euro. De betaling in het jaar 2022 wordt, ook na het verschijnen van de Miljoenennota in september 2022, nog tweemaal naar boven bijgesteld. Op 21 november 2022 in de Najaarsnota 2022 met 669 miljoen euro.[234] En op 19 december 2022 krijgt de Kamer een zogenoemde veegbrief met '*begrotingswijzigingen ten opzichte van de 2^{e} suppletoire begroting 2022 van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat*' waarin wordt gemeld: "*De vergoeding voor het eerste gasjaar is € 6,0 miljoen hoger uitgevallen dan eerder geraamd*".[235]

Tegenvaller of ook meevaller bij kosten Norg Akkoord?

Het Norg Akkoord valt door de hoge gasprijzen financieel tegen voor de Staat, die naar verwachting zo'n 10 miljard euro aan de NAM betaalt voor de gewijzigde inzet van Norg. Maar dit bedrag komt de Maatschap Groningen ten goede en komt via die weg dus weer terug bij EBN en de NAM. Een ingewikkelde verrekensystematiek, ook voor staatssecretaris Vijlbrief, die daarvoor '*vele saridons*' nodig had, zo verklaart hij in zijn openbaar verhoor.

232 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1105.
233 Kamerstuk II 2022/23, 36200, nr. 2, pp. 316-319.
234 Kamerstuk II 2022/23, 36250, nr. 1, p. 21.
235 Kamerstuk II 2022/23, 36200-XIII, nr. 116.

> *Ik schiet in een lichte glimlach omdat ik al vele saridons heb genomen toen ik hierover zat na te denken. Uiteindelijk werkt het systeem zo dat je die 7,5 miljard, dat oude bedrag, aan de NAM geeft. De NAM koopt daar gas voor, niet één jaar, maar drie jaren. Voor dat geld heeft de NAM gas gekocht en dat hebben ze doorverkocht. Het gaat uiteindelijk door het gasgebouw heen, maar in essentie blijft er nergens geld hangen, behalve die kleine fee voor de NAM. Het is ingewikkeld, maar zo zit het systeem in elkaar. Ik zag inderdaad in de verslagen dat dit eerder tot discussie met u heeft geleid. Dit is hoe het systeem werkt. Dus het klopt inderdaad dat zij uiteindelijk ook weer betalen, belasting betalen, maar in essentie blijft er geen geld hangen in de NAM.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Op de vraag '*Waar betaalt u NAM precies voor*?' antwoordt de heer Vijlbrief in zijn openbaar verhoor: "*Het heeft mij enige tijd gekost, mevrouw Kuik, om dit zelf te begrijpen. Ik trof dit aan. Het was een arbitrageafspraak die gemaakt was. De uitspraak van de arbitrage kwam en we moesten dit betalen. Ik heb het altijd als volgt begrepen. Als er gas uit Groningen was gebruikt, had het veel minder gekost. Nu er duur gas gekocht moet worden, kost dat geld. De NAM koopt dat gas en verkoopt het door. De NAM verdient er niks aan. In technische termen heet het dat het gas "door het gasgebouw heen gaat". De NAM verdient er niks aan. Ze geven een bedrag en dat bedrag komt ook weer terug, en dat geeft de NAM weer uit aan gas. Maar het is zo duur omdat het gas zo ontzettend duur is. Ik kan u vertellen: het is nóg duurder geworden in de loop van de tijd.*"

De heer Vijlbrief benadrukt in zijn verhoor tot tweemaal toe dat de NAM niets verdient aan het Norg Akkoord. Na dit openbaar verhoor ontvangt de enquêtecommissie per e-mail nog een verduidelijking van het ministerie, waarin onder meer geschreven wordt: *"Tijdens het verhoor van dhr. Vijlbrief zijn vragen gesteld over de Norgvergoeding (p. 1-35 t/m 1-39). Om te voorkomen dat er een onjuist of onvolledig beeld ontstaat bij de commissie over de Norgvergoeding, wil dhr. Vijlbrief via deze weg een aanvullende toelichting geven:*

- *In het Norg akkoord is afgesproken dat vermindering van de Groningen-productie voor NAM neutraal uitpakt. Dat was voor Shell en ExxonMobil voorwaarde om Norg ter beschikking te willen stellen.*
- *Zonder het Norg akkoord zou NAM het benodigde gas (nagenoeg kosteloos) uit het Groningenveld hebben gewonnen en verkocht op de markt. Nu moet dit gas worden ingekocht op de markt. De Staat vergoedt daarom NAM de inkoop van het gas.*
- *De Norgvergoeding wordt verdeeld tussen de partijen in het gasgebouw volgens de geldende afspraken. Dat betekent dat ongeveer 70% van de vergoeding terugvloeit aan de Staat. Ongeveer 30% blijft bij NAM. NAM maakt daarmee dezelfde winst als in de situatie zonder het Norg Akkoord."*[236]

236 Ministerie van EZK. Mailbericht aan de parlementaire enquêtecommissie, 7 november 2022 14.24. Onderwerp 'Correcties Hans Vijlbrief'.

De uitspraak van de staatssecretaris in zijn verhoor dat de NAM 'niets verdient' aan het Norg Akkoord, moet dus begrepen worden als dat de NAM nu evenveel verdient aan het vullen van de gasberging Norg als in de situatie wanneer het Groningenveld niet gesloten zou zijn.

Gestegen gasprijzen geven ook financiële ruimte in het gasgebouw
De gestegen gasprijzen vormen een financiële tegenvaller voor de Staat doordat de vergoedingen in het kader van het Norg Akkoord hoger uitvallen. Vanuit het perspectief van de financiële robuustheid van de Maatschap Groningen, oftewel de NAM en EBN, is het ook een meevaller. Hogere gasprijzen leiden voor de NAM en EBN namelijk tot hogere inkomsten in 2021 en 2022. Afhankelijk van hoe hun aandeelhouders hiermee omgaan, kan dit ten goede komen aan de voorzieningen die beide hebben getroffen voor aardbevingskosten (schade en versterking), opruimkosten en bodemdaling.

Op 25 juni 2018 informeert minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat de Tweede Kamer over de afspraken die zijn gemaakt in het Akkoord op Hoofdlijnen, waaronder afspraken over de financiële robuustheid van NAM: "*Shell en ExxonMobil zien toe op de financiële robuustheid van NAM.*" De minister stelt dat deze robuustheid van belang is voor het kunnen nakomen van "*de verplichtingen voor schadeafhandeling, de versterkingsoperatie en het nakomen van verplichtingen na het beëindigen van de winning. In dit kader is ook afgesproken dat NAM in ieder geval over de boekjaren 2018 en 2019 geen dividend zal uitkeren aan haar aandeelhouders. In de jaren daarna kan NAM slechts dividend uitkeren als zij voldoende financieel robuust blijft*".[237] In paragraaf 3 van themahoofdstuk III Gasbaten wordt hier dieper op ingegaan.

Zo wordt in het themahoofdstuk over gasbaten gerefereerd aan het jaarverslag van de NAM over 2021, waarin staat: "*De NAM heeft hierbij geprofiteerd van de sterke stijging van de gasprijzen gedurende 2021. [...] Door het toevoegen van de winst aan het eigen vermogen, overeenkomstig de gemaakte afspraken in het Akkoord op Hoofdlijnen, is deze gestegen naar 615 miljoen euro. De NAM bouwt hiermee verder aan haar financiële robuustheid. De NAM blijft financieel gezond en kan aan haar betalingsverplichtingen voldoen.*"[238] Hieruit blijkt dat de winst die de NAM maakt in 2021 als gevolg van hoge gasprijzen niet terugvloeit als dividend naar de aandeelhouders Shell en ExxonMobil, maar binnen de NAM behouden blijft. Dit impliceert dat in 2022 en mogelijk 2023 de financiële positie van de NAM nog verder kan verbeteren, afhankelijk van hoe de aandeelhouders Shell en ExxonMobil hiermee omgaan.

Hetzelfde geldt voor EBN: de financiële robuustheid van EBN kan verbeteren als gevolg van de hogere inkomsten door hogere gasprijzen, afhankelijk hoe de aandeelhouder (de Staat) hier mee omgaat. Zo maakt het kabinet melding van een gasbatenmeevaller van ruim 16 miljard euro in 2022 en 2023 (zie ook paragraaf 3.2 in themahoofdstuk Gasbaten).[239] Deze geldstromen komen voor een groot deel via EBN binnen. Dit biedt financiële speelruimte die mogelijk ook benut kan worden om tot verbeteringen te komen in de wijze waarop de NAM en de Staat op dit moment de kosten van schade en versterking verdelen en soms betwisten.

237 Kamerstuk II 2017/18, 33529, nr. 493, p. 2.
238 NAM (7 april 2022), p. 12.
239 Kamerstuk II 2022/23, 36200 nr. 76.

In hoeverre gasbatenmeevallers bij de NAM en EBN in 2022 en 2023 als gevolg van hoge gasprijzen ten goede zullen komen aan merkbare verbeteringen voor de Groningers zal in de toekomst moeten blijken. Daarbij vertegenwoordigt ook het kussengas in Norg een waarde (zie ook paragraaf 9.3.8), die op termijn kan bijdragen aan de financiële robuustheid van de NAM.

9.3.12 Beëindiging gaswinning en vervallen van garanties

Garanties moeten worden vervangen door passende zekerheden
In de paragrafen 8.3.11 en 8.3.12 van hoofdstuk 8 is uiteengezet dat het verstrekken van garanties door Shell en ExxonMobil een belangrijk onderdeel was in de onderhandelingen over het Akkoord op Hoofdlijnen. Op 2 november 2021 schrijft minister Blok hierover aan de Tweede Kamer: "*Op grond van het Akkoord op Hoofdlijnen hebben Shell en ExxonMobil bovendien garanties verstrekt voor het bovengenoemde aandeel van NAM in de verplichtingen ten aanzien van betalingen voor de schadeafhandeling en de versterkingsopgave. Deze garanties gelden in het geval NAM niet meer aan haar verplichtingen kan voldoen. Deze garanties gelden tot het beëindigen van de gaswinning uit het Groningenveld. Voorts is in het Akkoord op Hoofdlijnen daarom vastgelegd dat, voorafgaand aan het vervallen van deze garanties, door Shell en ExxonMobil (vervangende) passende zekerheden zullen worden gesteld voor de periode na beëindiging van de gaswinning. Deze passende zekerheden moeten dus nog worden gesteld. Ik treed hierover op korte termijn met Shell en ExxonMobil in overleg*."[240] De minister schrijft dat hiermee ook uitvoering wordt gegeven aan de motie van de leden Nijboer (PvdA) en Beckerman (SP) waarin het kabinet opgeroepen wordt te zorgen dat de aandeelhouders van de NAM garanderen dat de NAM aan haar verplichtingen kan blijven voldoen, ook indien de NAM financieel in zwaar weer komt.[241]

NAM en EBN hebben voorzieningen getroffen voor toekomstige kosten
De verplichtingen waaraan de NAM moet blijven voldoen betreffen de toekomstige kosten van bodemdaling, opruimkosten en aardbevingen (in casu schadevergoedingen en versterkingskosten). In paragraaf 3.3 van themahoofdstuk III Gasbaten is op een rij gezet welke voorzieningen de NAM, en ook EBN, daarvoor hebben getroffen. Tot op heden zijn voor de toekomstige kosten voor schade en versterking na 2021 voorzieningen getroffen voor een totaalbedrag van 4,9 miljard euro (afgerond: 2 miljard euro bij EBN en 3 miljard euro bij de NAM). In de rijksbegroting worden deze te verwachten toekomstige kosten voor schade en versterking in de periode 2022 tot en met 2028 geraamd op 8 miljard euro (zie onder andere Miljoenennota 2023).[242] Voor een flink deel van de nu geraamde kosten voor schade en versterking, die waarschijnlijk ook na 2028 nog zullen doorlopen, moet nog financiering gevonden worden. Want op grond van de richtlijnen voor jaarverslaggeving hoeft niet voor alle posten uit de huidige kostenraming van 8 miljard euro – die bovendien nog onzekerheden bevat – een volledig voorziening te worden getroffen. Wanneer in de toekomst de gasbaten uit de Groningse gaswinning steeds meer wegvallen, zullen er dus overwegend nog kosten resteren om te verrekenen. Voor de verdeling van kosten is de verdeelsleutel 60% voor de NAM

240 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 909.
241 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 860.
242 Kamerstuk II 2022/23, 36200, nr. 2, p. 316.

en 40% voor EBN. Een verdeelsleutel die op grond van de Mijnbouwwet overigens voor alle in Nederland actieve mijnbouwondernemingen geldt.[243]

Voor EBN, een staatsdeelneming, staat de Staat feitelijk garant. Dat leidt er in 2021 toe dat het kabinet bij de Voorjaarsnota 1,7 miljard euro in de rijksbegroting vrijmaakt voor kapitaalsteun aan EBN om aan de toekomstige verplichtingen rond het Groningenveld te kunnen blijven voldoen.[244] Die situatie is inmiddels echter geheel veranderd door onverwacht sterk stijgende gasprijzen sinds medio 2021.

Wanneer is de gaswinning beëindigd?
Voor de NAM staan Shell en ExxonMobil garant via de 'onbeperkte garantie' die is afgegeven in het kader van het Akkoord op Hoofdlijnen. Deze duurt tot 2035 of tot het moment van beëindiging van de gaswinning (zie paragraaf 8.3.12 van hoofdstuk 8). Wat dat moment precies is, is niet geheel duidelijk. Bij de openbare verhoren bleken partijen daar anders tegenaan te kijken. Zo lang er uit het Groningenveld wordt gewonnen – ook al is dat op het zogeheten waakvlamniveau – is de Groningse gaswinning niet beëindigd, zo wordt ook betoogd. Marjan van Loon verklaart het volgende.

> *Die conclusie klopt. Als de waakvlam er is, is het Groningenveld niet gesloten, want dan wordt er gas geproduceerd. Maar het Akkoord op Hoofdlijnen beschrijft dat wij het Groningenveld dichtdoen als er geen winning van het gasveld meer is voor de L-gasmarkt. Het Akkoord op Hoofdlijnen beschrijft dus een ander pad. Het zegt: wij gaan dicht op dit moment. Daar is de waakvlamproductie dus niet door gedekt, vandaar dat het mij heel opportuun lijkt dat wij het gesprek met de overheid toch aangaan om te zeggen: sinds het Akkoord op Hoofdlijnen is er heel veel veranderd; waar staan we nu?*
>
> *Openbaar verhoor Marjan van Loon, 6 oktober 2022*

Op de vraag van de commissie of het Groningenveld gesloten is als het op een waakvlam staat antwoordt Rolf de Jong: *"Nou, dat is eigenlijk een vraag naar: wat betekent dat nu in het contract? Daar zijn geen expliciete afspraken over, dus dat weet ik niet. [...] Ik moet u het antwoord schuldig blijven. Ik heb nog geen advies gekregen over wat het nu betekent"*. Hans Vijlbrief zegt er in zijn openbaar verhoor het volgende over.

243 Kamerstuk II 2021/2022, 33529 nr. 932, p. 2.
244 Kamerstuk II 2022/23, 36200, nr. 2, p. 315.

Ik zou zeggen dat het het laatste is [waakvlam is een vorm van productie], maar ik vermoed dat de olies daar anders over denken. Dit kun je op verschillende manieren interpreteren. Zoals ik u eerder heb gezegd, ga ik met de olies praten. Dan gaat het ook hierover, want deze vraag speelt natuurlijk ook. Overigens is het wel een vraag die relatief kort relevantie heeft als we sluiten in 2023 of 2024. Dan sluiten we toch. Maar vind je dat het Akkoord op Hoofdlijnen van toepassing is op de waakvlamsituatie? Dat is denk ik een beetje de vraag die speelt.

Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

9.4 Schade en versterking: schadeafhandeling en versterking en beide onder publiekrechtelijke regie

In mei 2019, op het moment van de aardbeving bij Westerwijtwerd, behandelt de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen al meer dan een jaar meldingen van schade aan gebouwen. Het Instituut Mijnbouwschade Groningen neemt in juli 2020 de schadeafhandeling over, en kijkt naast schade aan gebouwen ook naar waardedaling en immateriële schade. De versterkingsoperatie komt in deze periode geheel in publieke handen: de Nationaal Coördinator Groningen neemt in 2020 de uitvoering van het Centrum Veilig Wonen over, en gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgen een rol in de aansturing.

In deze paragraaf staat toegelicht hoe zowel de schadeafhandeling als de versterkingsoperatie onder regie van de overheid functioneren, en welke knelpunten er blijven bestaan. Eerst staan de ontwikkelingen rond schadeafhandeling beschreven en daarna rond versterking.

9.4.1 TCMG wil met stuwmeerregeling schadeafhandeling versnellen

Stuwmeerregeling moet zorgen voor versnelde afhandeling schades
Het lukt de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) niet om in de afhandeling van schades voldoende vaart te krijgen. Afspraken met woningcorporaties en de instelling van een aannemersvariant (zie paragraaf 4.6 van hoofdstuk 8) zorgen voor onvoldoende versnelling van het schadeproces. Gedupeerden wachten langdurig op een beslissing over hun schademelding. Betrokken partijen voeren vanaf maart 2019 bestuurlijk overleg over mogelijke versnellingen. Deelnemers zijn vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Economische Zaken en Klimaat, de provincie Groningen, gemeenten, de Nationaal Coördinator Groningen, de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen en maatschappelijke organisaties. De minister van Economische Zaken en Klimaat verzoekt de TCMG om versnellingsopties uit te werken, waaronder een stuwmeerregeling.[245]

245 TCMG. brief aan minister Wiebes inzake Regeling stuwmeer Groningen, 17 mei 2019.

Op 31 mei 2019 presenteert de TCMG de stuwmeerregeling aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. De TCMG stelt voor om aan alle aanvragers met een nog niet afgehandelde schademelding, een ruimhartig voorstel voor versnelde afdoening te doen. Gedupeerden die een melding hebben gedaan voor 1 januari 2019 kunnen kiezen uit twee mogelijkheden: voor een vaste vergoeding van €4.000 of voor een variabele vergoeding van maximaal €10.000 op basis van de factuur van een aannemer die de schade herstelt. In beide gevallen krijgen schademelders daarnaast een vaste vergoeding voor bijkomende kosten van €1.000.

Bij melders die akkoord gaan met de stuwmeerregeling, doet de TCMG geen schadeopname. Ook komt er geen adviesrapport waarop de gedupeerde kan reageren. Wel wil TCMG in alle gevallen een nulmeting doen om ervoor te zorgen dat vergoede schade niet opnieuw gemeld kan worden. Die nulmeting is veel eenvoudiger dan de schadeopname met alle vervolgstappen en kost gemiddeld €370, tegenover gemiddeld €2.500 aan deskundigenkosten bij de gebruikelijke schadebeoordeling. Aanvragers hebben de keuze om deel te nemen aan deze versnelde regeling of om in de reguliere, zorgvuldige procedure van schadeafhandeling te blijven.

De TCMG wil dat de stuwmeerregeling geldt voor de schades die zijn gemeld tot 1 januari 2019. De regiobestuurders vinden echter dat 1 juni 2019 het meeste recht doet aan de situatie. Afgesproken wordt dat de minister van Economische Zaken en Klimaat zal besluiten over de grensdatum.[246] De minister beslist op 13 juni 2019 dat de TCMG een aanbod doet van €4.000 aan alle schademelders die hun schade voor of op 12 juni 2019 hebben gemeld, en waarover nog niet is besloten. Bewoners die voor 1 januari 2019 hun schade hebben gemeld kunnen in dat geval ook kiezen voor betaling van maximaal €10.000 als zij de schade zelf laten herstellen en een factuur van de aannemer kunnen tonen. Beide vergoedingen verhoogt de TCMG met €1.000 voor de bijkomende kosten.[247]

In juni 2019 informeert minister Wiebes de Tweede Kamer over de uitwerking van de stuwmeerregeling en het versnellen van de schadeafhandeling.[248] Bij de bekendmaking van de regeling in de Staatscourant op 4 juli 2019 meldt de minister: "*Bij het ontwerp van het Besluit Mijnbouwschade Groningen is veel aandacht gegeven aan zorgvuldigheid en onafhankelijke oordeelsvorming. Dat heeft geleid tot een procedure met veel juridische waarborgen, technische precisie, ruime mogelijkheden voor maatwerk en een zo breed mogelijk draagvlak. Met die procedure voor schadeafhandeling komt er een betere, rechtvaardigere, ruimhartige en zorgvuldigere schadeafhandeling. Na ruim een jaar moet echter worden geconstateerd dat, hoewel er veel waardering bestaat voor de zorgvuldigheid van de afhandeling, de snelheid waarmee aanvragen worden afgehandeld onvoldoende is in het licht van de omvang van de werkvoorraad.*" Wiebes schrijft dat de bevingen bij Westerwijtwerd (mei 2019) en Garrelsweer (juni 2019) leiden tot veel schademeldingen. Er is een '*stuwmeer*' ontstaan van

246 Provincie Groningen. Schriftelijke inlichting met een beschrijving van de rol die de provincie Groningen ingenomen heeft bij vraagstukken met betrekking op afhandeling van schade, 29 juni 2021Provincie Groningen. Brief Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten inzake Uitkomsten Bestuurlijk Overleg 5 juni 2019, 6 juni 2019.

247 NAM. Tijdlijn waarin is opgenomen welke afspraken op welke momenten met andere partijen in het Gasgebouw gemaakt zijn over de afhandeling van schade, 18 mei 2021.

248 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 639; Kamerstuk II 2018/19, 33 529, nr. 644.

22.357 meldingen.[249] Met de stuwmeerregeling hoopt de minister de werkvoorraad van schademeldingen bij TCMG terug te brengen tot werkbare proporties.[250]

Op 2 juli 2019 stuurt de TCMG een bericht over de stuwmeerregeling naar ruim 16.000 adressen waarvoor een schademelding is ingediend. Van de geadresseerden maken 9.590 gedupeerden gebruik van het aanbod om €4.000 te ontvangen en bijna 400 gedupeerden kiezen voor betaling van het herstel van schade op basis van een factuur van een aannemer tot maximaal €10.000. Het lukt de TCMG om vrijwel alle nulmetingen in 2019 uit te voeren.[251]

Verdeling kosten stuwmeerregeling
Over de stuwmeerregeling is vooraf geen overleg is geweest met de NAM of de aandeelhouders van de NAM. Nadat de regeling is vastgesteld, neemt het ministerie van Economische Zaken en Klimaat contact op met de NAM. Het ministerie stelt zich op het standpunt dat de kosten voor rekening van de NAM komen. De directeur van de NAM, Johan Atema, stelt in zijn openbaar verhoor dat de NAM bereid was de kosten van de stuwmeerregeling te voldoen.

> *Ik geloof dat ik de logica die hij toepaste heel goed begreep. Wij hebben een heel kort gesprek gehad of wij eraan mee gingen doen. Wij hebben ook gewoon betaald. Ik dacht: volgens mij is dit inderdaad wat nodig is om een achterstand in te halen.*
>
> *Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022*

Uit schriftelijke informatie blijkt echter dat er bij de besprekingen over de verdeling van de kosten van de stuwmeerregeling discussie ontstaat tussen de medewerkers van de NAM en ambtenaren van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de kosten van de regeling. Volgens de NAM voldoet de procedure niet aan vereisten van het civiele aansprakelijkheids- en schadevergoedingsrecht. Na een aantal overleggen en stevige discussie bereiken het ministerie en de NAM een akkoord. De NAM vindt het aannemelijk dat een deel van de aanvragen aardbevingsgerelateerde schade betreft. Ook bespaart de stuwmeerregeling een fors bedrag aan uitvoeringskosten. Daarom is de NAM bereid om zonder enige erkenning of aanvaarding van aansprakelijkheid een eenmalig bedrag bij te dragen aan de kosten van de stuwmeerregeling.

249 Stcrt. 2019, 38034.
250 Kamerstuk II 2018/19, 33529 nr. 644.
251 IMG. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's alsmede van belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning vanuit het perspectief van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, 13 april 2021.

De NAM en de Staat sluiten op 16 december 2020 de Vaststellingsovereenkomst Regeling Stuwmeer TCMG. De NAM draagt 40,4 miljoen euro bij aan de kosten, die in totaal 55,6 miljoen euro bedragen.[252]

Schadeafhandeling blijft na stuwmeerregeling moeizaam verlopen
Het aantal schademeldingen dat in behandeling is, blijft ondanks de stuwmeerregeling hoog. Wekelijks ontvangt de TCMG in 2019 circa 600 meldingen. De TCMG gaat voor de reguliere schademeldingen schadeopnemers inzetten in plaats van de onafhankelijke deskundigen. De schadeopnemers leggen de schade vast. De onafhankelijke deskundige beoordeelt de schade vervolgens op basis van de rapportage van de schadeopname. Dit vergroot de capaciteit van de schadeafhandeling.[253] In het jaarverslag over 2019 meldt TCMG: "*het overgrote deel van de huidige aanvragers wacht op dit moment niet langer dan een half jaar op een besluit*". De TCMG onderkent dat dit effect vooral te danken is aan de stuwmeerregeling.[254]

De provincie Groningen vindt de situatie minder florissant. Zij wijst daarbij op de trage afhandeling van complexere gevallen en vreest dat door maatregelen tegen het coronavirus er een nieuw stuwmeer zal ontstaan. In haar advies voor het vaststellingsbesluit Groningenveld 2020-2021 van 12 mei 2020 stelt Gedeputeerde Staten van de provincie: "*Volgens de website van TCMG wordt 62% van de schademeldingen binnen een half jaar afgehandeld. Dit percentage is gebaseerd op de doorlooptijd van een standaard zaak (dus geen complexe schade, normaal huis etc.). De uitschieters, waarbij de afhandeling veel langer duurt (de resterende 38%), vragen nog aandacht. Ook zien we dat voor specifieke schadegevallen de afhandeling nog steeds moeizaam verloopt en de afstemming met versterking nog niet voldoende werkt. Bovendien bestaat het risico dat er een nieuw stuwmeer zal ontstaan vanwege het grotendeels stopzetten van de schadeopnames in het kader van de coronamaatregelen*."[255]

Dat de coronamaatregelen de voortgang belemmeren, constateert de TCMG zelf al eerder. Op 10 april 2020 meldt TCMG dat zij inmiddels bijna 1.000 schademeldingen per week ontvangt. Door de coronacrisis is opname ter plaatse niet meer mogelijk. TCMG organiseert als alternatief opname via videoverbinding en doet opnamen in leegstaande panden. Het aantal opnames bedraagt echter slechts 100 tot 150 per week, dat staat in geen verhouding tot het aantal binnengekomen schademeldingen. TCMG handelt daarom vooral de schadeopnames uit de periode daarvoor af.[256]

252 NAM. Schriftelijke inlichting met een tijdlijn waarin is opgenomen welke afspraken op welke momenten met andere partijen in het Gasgebouw gemaakt zijn over de afhandeling van schade, 18 mei 2021; Ministerie EZK. Notitie inzake Stuwmeerregeling; NCG. Schriftelijke inlichting met een tijdlijn m.b.t. aardgaswinning in Groningen, de bijbehorende risico's en belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning vanuit perspectief NCG, 26 maart 2021.
253 TCMG (20 maart 2020).
254 TCMG (20 maart 2020), p. 17.
255 Provincie Groningen. Advies van Gedeputeerde Staten aan de minister van EZK ten behoeve van het vaststellingsbesluit Groningenveld voor het gasjaar 2020/2021.
256 IMG. Schriftelijke inlichting met een chronologisch overzicht (tijdlijn) van wat in hoofdlijnen is gebeurd met betrekking tot de aardgaswinning in Groningen en de bijbehorende risico's alsmede van belangrijke momenten in de geschiedenis van de Groningse aardgaswinning vanuit het perspectief van het Instituut Mijnbouwschade Groningen, 13 april 2021.

9.4.2 IMG gaat volledig onafhankelijk van minister schade afhandelen

Schadeafhandeling krijgt wettelijke basis
De TCMG handelt vanaf 18 maart 2018 fysieke schades af op basis van het Besluit Mijnbouwschade Groningen van 31 januari 2018. De minister wil de bevoegdheden voor de schadeafhandeling wettelijk vastleggen, omdat de schaderegeling uit het Besluit Mijnbouwschade tijdelijk bedoeld is en geen ruimte biedt voor de beoordeling van andere vormen van schade dan fysieke schade. Het wetsvoorstel krijgt oorspronkelijk de naam Wet Mijnbouwschade Groningen, maar heet uiteindelijk Tijdelijke wet Groningen.

De wet regelt de instelling van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) als zelfstandig bestuursorgaan. Dit instituut moet geheel onafhankelijk van de minister de schade afhandelen. De minister mag géén beleidsregels vaststellen met betrekking tot de taakuitoefening door het IMG. Dit is geregeld door in de Tijdelijke wet Groningen de artikelen 21 en 22 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen uit te sluiten. Evenmin kan de minister een besluit van het IMG vernietigen. Minister van Economische Zaken en Klimaat Blok verwoordt dit als volgt in zijn openbaar verhoor: "*De wet heeft de minister hier echt op afstand geplaatst. Die mag de bestuurder aannemen of ontslaan. Ik had hem dus mogen ontslaan. De wet biedt echt juist niet de mogelijkheid om inhoudelijke aanwijzingen te geven. Ik begrijp – het is voor mijn tijd ingevoerd – waarom dat is. Dat is vanuit de zorg dat een minister zou gaan sturen en daarmee zou kunnen proberen om het geldbedrag omlaag te brengen. Die bevoegdheid is er dus juist niet. Dat heb ik ook heel vaak in Kamerdebatten aangegeven: "U heeft zelf – dat is niet lang geleden – een wet aangenomen waarbij de minister op afstand is geplaatst. Ik begrijp waarom dat gebeurd is, maar, hoe dan ook, het is de wet en die geldt voor ons allemaal. Ik mag geen aanwijzingen geven.*"[257]

De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft dus geen enkele mogelijkheid om formeel invloed uit te oefenen op de manier waarop het IMG de taken invult en uitvoert. Daarmee heeft ook de Kamer geen instrument in handen richting de schadeafhandeling. Dat leidt regelmatig tot ongenoegen, omdat de Kamer op grond van signalen constateert dat de schadeafhandeling niet zo ingevuld wordt als de Kamerleden verwachten. Uiteindelijk wordt bij de behandeling van de aanvulling op de Tijdelijke wet Groningen in december 2022 in de Tweede Kamer een novelle aangenomen waarmee de minister de bevoegdheid krijgt beleidsregels voor het IMG vast te stellen.[258] Daarmee wordt de onafhankelijkheid van het IMG ingeperkt.

Anders dan is afgesproken in artikel 5.1 van het Akkoord op Hoofdlijnen, is het IMG niet exclusief bevoegd om aardbevingsschade af te handelen. Dat betekent dat gedupeerden er ook voor kunnen kiezen om hun schade niet bij het IMG te melden, maar een vordering tegen de NAM (of EBN) in te dienen bij de civiele rechter. Aanleiding hiervoor is het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel Tijdelijke wet Groningen om in verband met artikel 112 van de Grondwet de mogelijkheid van gedupeerden te behouden om de exploitant zelf aan te spreken.[259]

257 Verslag openbaar verhoor van de heer Blok, 12 oktober 2022.
258 Kamerstuk II 2022/23, 36094, nr. 5.
259 Kamerstuk II 2018/19, 35250, nr. 4.

IMG gaat alle schades afhandelen
De Tijdelijke wet Groningen treedt op 1 juli 2020 in werking. Op dat moment stopt de TCMG en start het IMG. Het IMG is een onafhankelijk en zelfstandig bestuursorgaan dat schade afhandelt, veroorzaakt door bodembeweging door de gaswinning in het Groningenveld en de gasopslag in Norg. Net als de TCMG is het IMG gebonden om de schade te beoordelen op basis van het civiele aansprakelijkheidsrecht en het schadevergoedingsrecht. Op grond van artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen kan het IMG alle vormen van schade afhandelen die zijn ontstaan door beweging van de bodem als gevolg van de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk ten behoeve van gaswinning uit het Groningenveld of de gasopslag bij Norg. Verder merkt het IMG de kosten, die de gedupeerde maakt om de schade vast te laten stellen én deze schade te verhalen, aan als schade die voor vergoeding in aanmerking komt.

Naast fysieke schade kan het IMG ook oordelen over schade als gevolg van waardedaling en over immateriële schade en kan het Acuut Onveilige Situaties beëindigen. En anders dan de TCMG kan het IMG ook oordelen over schade aan industriegebouwen en industriële werken. Deze objecten waren uitgezonderd in het Besluit Mijnbouwschade Groningen, maar niet langer in de Tijdelijke wet Groningen.

Het IMG moet net als zijn voorganger, de TCMG, onafhankelijk, rechtvaardig en ruimhartig schade afhandelen en krijgt daarbovenop de taak voor een aantal nieuwe regelingen werkwijzen vast te stellen. Het IMG schrijft op de website: "*De opdracht van het IMG is om onafhankelijk, rechtvaardig, ruimhartig en voortvarend mijnbouwschade af te handelen. Het IMG moet dat doen met oog voor de menselijke maat. Zodat Groningers en Drenten het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat weer terugkrijgen. Het volbrengen van deze opdracht wil het IMG doen door zijn taak uit te voeren. Het IMG blijft zijn taak uitvoeren zolang er schade door bodembeweging in het Groningenveld en de gasopslag Norg blijft bestaan.*"[260]

Het IMG is niet gebonden aan een budget. De kosten van de schadeafhandeling door het IMG brengt de minister van Economische Zaken en Klimaat via een heffing bij de NAM in rekening, omdat de NAM aansprakelijk is voor de schade (zie paragraaf 9.4.14).

9.4.3 Een proces op maat voor afhandeling fysieke schade

Maatwerk in schadeafhandeling
Het IMG zet de lijn van de TCMG voort bij de schadebeoordelingen van fysieke schade aan gebouwen. Het IMG behandelt de schademeldingen volgens een vaste procedure. Bij de schadeafhandeling is ervoor gekozen om voor vrijwel alle gevallen een individuele (maatwerk) beoordeling te doen. Dat betekent dat IMG een deskundige benoemt, dat die deskundige over het algemeen de schade ter plekke opneemt en een advies opstelt, waarna IMG het advies beoordeelt en tot een beslissing komt. Dit is de '*maatwerk*'-werkwijze (zie tekstkader 9.9).

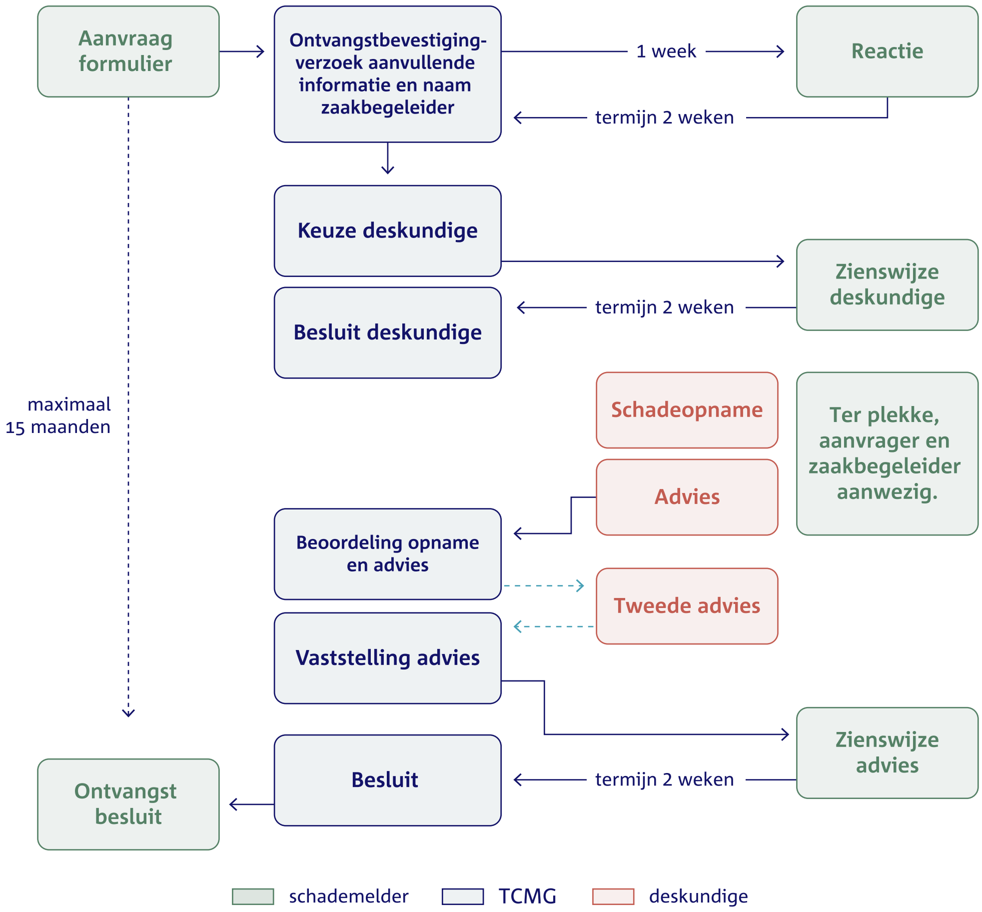
260 IMG (n.d. H9a).

Tekstkader 9.9 Stappen beoordeling schade aan gebouw[261]

- Stap 1: Melding doen: U meldt uw schade via onze website www.schadedoormijnbouw.nl of telefonisch via 0800-4444111. U levert zo veel mogelijk informatie aan. Bijvoorbeeld wat u weet over het eigendom, het gebruik van het pand, de oorzaak en een omschrijving van de schade.
- Stap 2: Bevestiging: U ontvangt binnen een week een bevestiging van uw schademelding. Ondertussen gaan wij alvast aan de slag met het voorbereiden van de vervolgstappen in de procedure.
- Stap 3: Deskundige en zaakbegeleider: We bepalen op basis van een eerste inschatting of er voor de schadeafhandeling specifieke kennis nodig is en welke. Bijvoorbeeld kennis over flats, monumenten, bedrijfspanden, agrarische bedrijven of woningen. Vervolgens stellen we een onafhankelijke deskundige voor. Ook wijzen we u een persoonlijk zaakbegeleider toe. Die begeleidt u tijdens de procedure.
- Stap 4: Zienswijze op deskundige: De onafhankelijke deskundige is een belangrijk persoon in de procedure. Als u het niet eens bent met de voorgestelde deskundige, omdat u twijfelt aan de deskundigheid of partijdigheid, kunt u een zienswijze op de voorgestelde deskundige geven. Als u binnen twee weken met gegronde redenen verzoekt om een andere deskundige, dan kunnen we een andere onafhankelijke deskundige aanwijzen.
- Stap 5: Schade-opname: We plannen een afspraak voor een schade-opname. De zaakbegeleider is daarbij aanwezig, als u dat wilt. De schade-opname wordt uitgevoerd door een aannemer, een schade-opnemer of een onafhankelijke deskundige, al naar gelang uw wensen en de karakteristieken van uw gebouw of object met schade. De onafhankelijke deskundige gaat in alle gevallen na de schade-opname aan de slag met een advies over de schadeoorzaak en -omvang.
- Stap 6: Opleveren adviesrapport: Wij controleren of de foto's in het adviesrapport goed staan en de teksten leesbaar zijn. Vervolgens stellen we het adviesrapport online aan u beschikbaar via uw Mijn Dossier.
- Stap 7: Reactie op adviesrapport: Als het adviesrapport beschikbaar is in uw Mijn Dossier heeft u twee weken de tijd om mondeling of schriftelijk te reageren. Deze termijn kunnen we op uw verzoek verlengen. Als u niet reageert, gaan we ervan uit dat u akkoord bent met het adviesrapport.
- Stap 8: Voorbereiden besluit: We bereiden uw aanvraag voor op besluitvorming door alle stukken in een dossier samen te brengen. Bijvoorbeeld uw aanvraagformulier, het adviesrapport en een eventuele zienswijze. Als op basis van uw zienswijze een aanpassing van het adviesrapport nodig is, gebeurt dat in deze fase van de procedure. Dus voorafgaand aan het besluit.

261 IMG (n.d. H9d).

- Stap 9: Besluit: Het IMG neemt een besluit. Daarin staat of u schadevergoeding krijgt en reageren we op een eventuele zienswijze. U ontvangt het besluit per brief. Bij een toekenning van uw aanvraag krijgt u binnen twee weken het geld op uw rekening gestort.
- Stap 10: Herstel: Met de schadevergoeding kunt u de herstelwerkzaamheden bekostigen en daartoe bijvoorbeeld een aannemer inschakelen.



Figuur 9.6 Schadeprocedure IMG

Bron: IMG (2020)

Op 1 juli 2020 legt het IMG de procedure en werkwijze vast in een document: *Procedure en werkwijze Instituut Mijnbouwschade Groningen*. In vrijwel alle gevallen beoordeelt het IMG de schade met de uitgebreide procedure waarbij opname en beoordeling van de schade plaatsvindt, gevolgd door een advies, de mogelijkheid van de schademelder om op dat advies een zienswijze te geven en tot slot een besluit. Dit noemt het IMG de maatwerkprocedure. Net als de TCMG, maakt het IMG gebruik van onafhankelijke deskundigen voor het opnemen en beoordelen van de schademeldingen. Voor de uitvoering van opname en beoordeling stelt het IMG de *Praktische uitwerking van de Tijdelijke wet Groningen voor deskundigen* op.[262] Deze praktische uitwerking bevat een beoordelingsschema dat de deskundige volgt. Deze *Praktische uitwerking voor deskundigen* wordt enkele keren aangepast.

Naast de uitgebreide maatwerkprocedure creëerde eerst de TCMG en nu het IMG voor beperkte schade de mogelijkheid een vaste vergoeding aan te vragen. In 2019 biedt de TCMG een beperkte groep gedupeerden de mogelijkheid om een vaste vergoeding te kiezen – de stuwmeerregeling (zie paragraaf 9.4.1). Vanaf november 2021 biedt het IMG bewoners die voor het eerst schade melden de mogelijkheid voor een vaste vergoeding van €5.000. Bij die procedure vindt geen schadeopname plaats en voldoet het eigen bewijsmateriaal van de gedupeerde (zie paragraaf 9.4.7).

Zoals eerder in dit hoofdstuk vermeld, zijn de werkzaamheden van het IMG niet beperkt tot het afhandelen van fysieke schades. Op basis van de Tijdelijke wet Groningen kijkt het IMG ook naar andere soorten schade: schade door waardedaling van de woning (paragraaf 9.4.4) en immateriële schade (paragraaf 9.4.5).

9.4.4 Waardedalingsregeling ook voor niet verkochte woningen

De discussie over de schade door waardedaling van woningen speelt al vanaf 2013 (zie paragraaf 5.4.1 van hoofdstuk 5). Er komt een waardedalingsregeling voor woningen, maar deze leidt alleen tot een vergoeding als de woning daadwerkelijk verkocht wordt en de prijs onder de waarde ligt die verwacht zou mogen worden zonder het risico van aardbevingen. De NAM voert deze regeling uit. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe deze regeling uiteindelijk uitgebreid wordt naar ook onverkochte woningen.

NAM aansprakelijk voor waardevermindering

In 2013 wordt de Stichting Waardevermindering door Aardbevingen Groningen (Stichting WAG) opgericht. Deze stichting verenigt huiseigenaren die te maken hebben met waardevermindering van onroerend goed als gevolg van aardbevingen door gasboringen. Stichting WAG spant samen met een aantal woningcorporaties een zaak aan tegen de NAM. Op 2 september 2015 doet de Rechtbank Noord-Nederland hierin uitspraak: de rechtbank acht de NAM aansprakelijk voor waardevermindering van onroerende zaken die liggen in het gebied waar aardbevingen ten gevolge van gaswinning door de NAM voorkomen.[263] Schade bestaand uit waardevermindering van onroerende zaken komt volgens de rechtbank voor vergoeding in aanmerking. Ook woningeigenaren die hun woningen (nog) niet hebben verkocht en waar nog geen sprake is van fysieke schade aan die woningen, kunnen aanspraak maken op een

262 IMG (1 juli 2021).
263 Rechtbank Noord-Nederland 2 september 2015, ECLI:NL:RBNNE:2015:4185.

vergoeding. De uitspraak is bij hoger beroep op 23 januari 2018 definitief geworden en vormt de aanleiding om te komen tot een nieuwe waardedalingsregeling.

Commissie-Hammerstein adviseert over compensatie voor waardedaling
Minister Wiebes besluit in september 2018 om een onafhankelijke commissie in het leven te roepen, om hem te adviseren over hoe waardedaling het beste publiek kan worden afgehandeld: de Adviescommissie waardedaling woningen aardbevingsgebied Groningen, kortweg de commissie-Hammerstein. Dit doet de minister op basis van de wens van de Tweede Kamer en naar aanleiding van de door Stichting WAG aangespannen en gewonnen zaak tegen de NAM.

Op 23 april 2019 volgt een brief aan de Tweede Kamer van minister Wiebes met het advies van de commissie. Wiebes schrijft dat hij het commissieadvies verder uit gaat werken: *"Ik ben de adviescommissie zeer erkentelijk voor het advies. Met de adviescommissie ben ik van mening dat de onzekerheidsmarge in het voordeel van de gedupeerde dient te zijn. De wijze waarop de adviescommissie hier invulling aan geeft, acht ik adequaat. Ook onderschrijf ik dat compensatie voor waardedaling in principe eenmalig dient plaats te vinden, behoudens nieuwe omstandigheden die de waardedaling weer fors doen stijgen. Dit eenmalige karakter brengt met zich mee dat terugbetaling niet hoeft plaats te vinden, hetgeen onzekerheid bij de bewoners voorkomt. Ten slotte draagt ook het gebruik van één peildatum voor alle gedupeerden bij aan het voorkomen van onzekerheid of onduidelijkheid. Kort samengevat biedt het advies mijns inziens een solide basis voor het afhandelen van schade voor waardedaling."*[264]

De commissie-Hammerstein komt op 14 november 2019 met een vervolgadvies aan het kabinet en adviseert om bij de vaststelling van schade de WOZ-waarde met peildatum 1 januari 2019 te hanteren.[265]

Er zijn verschillende methodes ontwikkeld om waardedaling te kunnen berekenen. De commissie heeft zeven verschillende methoden beoordeeld om het waardeverschil te bepalen en adviseert om gebruik te maken van de methode van *Atlas voor gemeenten*.[266] De schade-intensiteit speelt in deze methode een rol bij het vaststellen van het gebied waarop de regeling van toepassing is (begrenzing). Vervolgens wordt aan de hand van het aantal aardbevingen de hoogte van het percentage waardedaling bepaald. Het percentage is opgebouwd uit het 'imago-effect' voor de ligging in het aardbevingsgebied (vast percentage) en het 'bevingseffect' (percentage per beving in het postcodegebied van de woning).[267]

Het Gasberaad had de voorkeur voor een alternatieve methode (methode van professor De Kam/Invisor), maar dit standpunt wordt niet gevolgd: "*Het IMG volgt bij het opstellen van deze regeling volledig het advies van de Commissie Hammerstein. De methode Atlas voor gemeenten*

264 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 608.
265 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 696.
266 De zes en later zeven andere onderzochte methoden bleken niet bruikbaar. De methode van Atlas voor gemeenten werd in opdracht van de NAM ook al jaarlijks gehanteerd voor de selectie van de referentiegebieden ten behoeve van de toepassing van de Waardedalingsregeling van de NAM.
267 Op de website van het IMG is een korte samenvatting van de methode te vinden: https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingsregeling/methodiek

is daarin als meest geschikte rekenmethode beoordeeld. Het IMG leunt zwaar op het advies van de commissie Hammerstein vanwege de grote complexiteit van de methodes".[268] Het IMG geeft op zijn website uitleg over zijn afweging: *"[Zo, red.]als gezegd heeft de Adviescommissie waardedaling bij herhaling geconcludeerd dat de methode van Atlas voor gemeenten – ruimschoots – het meest geschikt is om de waardedaling te vergoeden. Het IMG ziet geen reden om te twijfelen aan de juistheid van dat advies. De methode van Invisor geeft daar ook geen aanleiding toe*".[269]

Is het mogelijk de definitieve waardedaling te bepalen?
In de tussentijd is de Hoge Raad in zijn prejudiciële beslissing van 19 juli 2019 ook ingegaan op het aspect waardedaling. De Hoge Raad overweegt dat in het Groningenveld geen sprake is van een geofysisch voldoende stabiele toestand en is van oordeel dat de omvang van de waardedalingsschade afhankelijk is van nog niet voldoende bepaalbare gebeurtenissen of omstandigheden in de toekomst. De Hoge Raad komt vervolgens tot de conclusie – anders dan de rechtbank en het hof in eerdere zaken – dat het [abstract] begroten van de schade op dit moment in het algemeen nog niet mogelijk is. De schade kan volgens de Hoge Raad pas begroot worden indien sprake is van een geofysisch voldoende stabiele toestand. De Hoge Raad geeft aan '*dat zijn oordeel berust op de toepasselijke regels van burgerlijk recht'*, maar lijkt zeer goed te begrijpen dat deze uitleg van de wet onbevredigend is voor de gedupeerden. De Hoge Raad voegt namelijk aan zijn oordeel toe: *"Dit laat onverlet dat de rechter de mogelijkheid heeft om in zaken als de onderhavige aan de benadeelde een voorschot toe te kennen, indien dit gelet op de omstandigheden van het geval in de rede ligt, waarvan sprake is als voldoende aannemelijk is dat door de benadeelde uiteindelijk schade zal worden geleden"*. Hiermee biedt de Hoge Raad dus aanknopingspunten voor lagere rechters en de overheid om waardedaling wel degelijk te kunnen vergoeden voordat sprake is van een geofysisch voldoende stabiele toestand of van verkoop.

In aanvulling op het advies over de te hanteren methode is de commissie-Hammerstein op verzoek van minister Wiebes ook ingegaan op wat de Hoge Raad in 2019 stelt in de beantwoording van prejudiciële vragen. Kort gesteld: op welke wijze kan de omvang van de waardedaling vastgesteld en uitbetaald worden, als nog onzeker is wat de (definitieve) waardedaling gaat zijn. Minister Wiebes schrijft hierover in een brief aan de Tweede Kamer van 14 november 2019: "*Ten aanzien daarvan adviseert de adviescommissie dat compensatie voor waardedaling los van de verkoop in 2020 kan plaatsvinden, omdat het besluit tot het versneld stopzetten van de gaswinning van 10 september jl. (Kamerstuk 33 529, nr. 678) leidt tot verminderde seismische risico's. Dit betekent dat de commissie geen belemmering ziet om binnen afzienbare tijd over te gaan tot uitkering van vergoeding van schade door waardedaling. Dit laat onverlet dat zich nieuwe aardbevingen kunnen voordoen die invloed kunnen hebben op de waarde van woningen in het aardbevingsgebied. Indien de waardedaling van woningen als gevolg daarvan substantieel toeneemt dan dienen daarvoor nieuwe voorzieningen getroffen worden, zo oordeelt de adviescommissie.*" Wiebes besluit dat de nieuwe regeling ingevoerd kan

268 Groninger Gasberaad (augustus 2020).
269 Meer informatie is te vinden op: https://www.schadedoormijnbouw.nl/waardedalingsregeling/methodiek/waarom-deze-methodiek/afwegingen-bij-invisor

worden, ook voor onverkochte woningen en ook als nog niet definitief duidelijk is wat de totale waardedaling zal zijn.[270]

Nieuwe Waardedalingsregeling ook voor onverkochte woningen
Sinds 1 september 2020 past het IMG de Waardedalingsregeling toe en kunnen woningeigenaren bij het IMG digitaal een verzoek indienen voor schadevergoeding bij waardedaling van hun woning. De Waardedalingsregeling is bedoeld voor eigenaren van woningen waarbij in de periode waarin zij eigenaar waren, een verschil in waarde is opgetreden doordat de woning ligt in het gebied waar aardbevingen uit het Groningenveld voorkomen. In tegenstelling tot de oude regeling geldt deze nieuwe regeling ook voor eigenaren van onverkochte woningen. De nieuwe regeling is van toepassing op ruim 90.000 woningen. Sinds 1 juli 2021 is het ook mogelijk bij het IMG een aanvraag in te dienen voor verkochte bedrijfspanden en andere verkochte panden (zonder woonbestemming) in de voormalige gemeenten Loppersum en Appingedam.

Tijdens een Kamerdebat op 15 december 2020 over wijziging van de Mijnbouwwet dienen Kamerleden een paar moties in die gaan over de Waardedalingsregeling. De Kamer wil de rechtsongelijkheid die is ontstaan tussen de oude en de nieuwe regeling ongedaan maken (gedupeerden die eerder toen de NAM de regeling nog uitvoerde een bedrag accepteerden en hierdoor met de nieuwe regeling slechter af zijn). De motie-Sienot c.s. wordt met algemene stemmen aangenomen:
- *"constaterende dat de nieuwe waardedalingsregeling heeft geleid tot een gevoel van onrecht bij een groep burgers die eerder akkoord zijn gegaan met een bod van de NAM;*
- *overwegende dat mensen recht moet worden gedaan;*
- *overwegende dat op basis van ontvangen casuïstiek zorgvuldig onafhankelijk onderzoek nodig is, waarvan de resultaten worden verwacht in maart 2021;*
- *verzoekt de regering, uiterlijk 15 april het onderzoek met een appreciatie aan te bieden aan de Kamer en daarin helderheid voor bewoners te geven of er aanvullende compensatie nodig is voor bewoners die een regeling met de NAM hebben getroffen;*
- *verzoekt de regering, om nadat de appreciatie is besproken in de Kamer, zo spoedig mogelijk de (voormalig) bewoners die gebruik hebben gemaakt van het bod van de NAM, te informeren over eventuele vervolgstappen".*[271]

Afloop van de zaak van Stichting Waardedaling Aardgaswinning Groningen (WAG)
Na de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland op 2 september 2015 dat de NAM aansprakelijk is voor waardedaling van onroerende zaken in aardbevingsgebieden, gaat de NAM hiertegen in hoger beroep. Ook het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelt op 23 januari 2018 dat het mogelijk is om de waardevermindering los van verkoop vast te stellen.[272] Ook volgens het Hof kunnen woningeigenaren die hun woning (nog) niet hebben verkocht dus aanspraak maken op vergoeding van schade door waardevermindering vanwege de gaswinning. De NAM

270 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 696.
271 Kamerstuk II 2020/21, 35462, nr. 11.
272 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 januari 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:618.

en de minister van Economische Zaken en Klimaat willen een regeling voor de gehele groep getroffen bewoners, niet alleen voor de WAG-eisers. Deze regeling komt er zoals eerder in deze paragraaf beschreven. Uiteindelijk maken 1.000 eisers op 7 mei 2021 gebruik van deze publieke regeling van het IMG (dit betreft de door het IMG gebruikte methodiek; zie de website van het IMG).[273]

Over de hoogte van de schadevergoeding voor de overige eisers procedeert de Stichting WAG nog door tegen de NAM in een zogeheten 'schadestaatprocedure'. Medio mei 2022 wordt bekend dat Stichting WAG wil stoppen met deze rechtszaak tegen de NAM. Dit stoppen wordt definitief nadat de deelnemers in een jaarvergadering op 18 mei 2022 akkoord zijn gegaan met het bestuursvoorstel om de juridische procedures te beëindigen. Het zou een '*verhitte*' ledenvergadering zijn geweest.[274] De NAM '*koopt de zaak af*': "*Het bestuur wil niet ingaan op het bedrag dat de NAM betaalt aan Stichting WAG, maar meerdere huiseigenaren bevestigen dat het gaat om 1,8 miljoen euro. In totaal kostte het proces 3,7 miljoen euro, waarvan nog 2 miljoen euro open staat. Met de 1,8 miljoen euro kan bijna het volledige gat worden gedicht*".[275] Het bestuur adviseert haar leden om een aanvraag voor waardedaling in te dienen bij het IMG. Op dat moment heeft de stichting nog 1.340 leden en hebben inmiddels 1.850 voormalige leden gekozen om gebruik te maken van de Waardedalingsregeling van het IMG.[276]

Aanpassing Waardedalingsregeling door herstel woningmarkt
Inmiddels zou de woningmarkt in Groningen volgens het IMG dermate hersteld zijn, dat de waardedaling van woningen in Groningen is afgenomen en dat de Waardedalingsregeling aangepast kan worden. Het IMG baseert zich hierbij op nieuw onderzoek van Atlas Research over de waardedaling.[277] Bij nieuwe aanvragen wordt enkel nog met nieuwe veelal lagere percentages gerekend. Er geldt vanaf april 2022 tot 31 december 2022 een overgangsperiode. *"Vanaf 1 januari 2023 gaat het IMG de vergoeding voor waardedaling berekenen aan de hand van een geactualiseerde rekenmethode. Iedereen die nu een aanvraag kan doen, wordt aangeraden dit nog vóór 1 januari 2023 te doen. Tot 1 januari geldt een overgangsperiode. Na 1 januari 2023 wordt de nieuwe berekening gebruikt om de vergoeding te bepalen."*[278]

De totale omvang van de regeling zoals die gold tussen 2020 en 2022 (dus de nieuwe regeling tot het moment van de aanpassing) is hiermee ook bekend. Tabel 9.4 geeft het totale aantal aanvragen en toekenningen. Van de ruim 95.000 aanvragen zijn er ruim 67.000 goedgekeurd. In totaal gaat het om een schade-uitkering van 513 miljoen euro.

273 IMG (n.d. H9).
274 Levy & Kolthof (19 mei 2022).
275 RTV Drenthe (18 mei 2022).
276 Levy (17 mei 2022).
277 Voorheen Atlas voor Gemeenten.
278 IMG (15 december 2022).

Tabel 9.4 Aantal aanvragen en uitgekeerde schadevergoeding Waardedalingsregeling				
Waardedaling	**Aanvragen**	**Toewijzingen**	**Afwijzingen**	**Totaal uitgekeerde schadevergoeding (miljoen €)**
2020	35.400	24.260	11.140	179,5
2021	52.236	37.111	15.125	295,5
2022[279]	7.600	5.800	1.800	38,2
Totaal	**95.236**	**67.171**	**28.065**	**513,2**

Bron: IMG, 2022

9.4.5 IMG gaat ook immateriële schade vergoeden

IMG werkt aan een regeling voor immateriële schade
Het IMG kan op grond van artikel 1 van de Tijdelijke wet Groningen ook een immateriële schadevergoeding toekennen. De TCMG mocht dat niet. Op 2 december 2019 brengt de commissie Verheij – bestaande uit hoogleraren Albert Verheij, Marc Loth en Willem van Boom – op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat een advies uit over de vraag hoe het IMG immateriële schadevergoedingen kan gaan toekennen.[280] De kwartiermaker van het IMG (die daarna ook voorzitter wordt) Bas Kortmann reageert in een brief op 20 januari 2020 op dit advies en plaatst daar een aantal kanttekeningen bij. Kortmann betrekt de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden van 17 december 2019 in zijn brief (zie tekstkader 9.10). Hij constateert dat er verschillen bestaan tussen de benaderingen van de commissie-Verheij en het Hof Arnhem-Leeuwarden. In zijn brief schetst Kortmann de eerste contouren voor een werkwijze van het IMG. De minister van Economische Zaken en Klimaat informeert de Tweede Kamer bij brief van 21 februari 2020 over het advies van de commissie-Verheij en de reactie van Kortmann.[281]

Tekstkader 9.10 Jurisprudentie over immateriële schade

In 2014 start een groep Groningers een rechtszaak tegen de NAM waarin zij vergoeding van immateriële schade eisen. Het Hof Arnhem-Leeuwarden oordeelt op 17 december 2019 dat de NAM aansprakelijk is voor immateriële schade en aantasting van het woongenot door aardbevingen. Het hof stelt een kader op waarmee de schadevergoeding wordt vastgesteld volgens een systeem dat gekoppeld is aan het aantal schademeldingen. Het hof bepaalt dat eisers bij wie

279 2022 betreft een voorlopig cijfer.
280 Verheij et al. (december 2019).
281 Kamerstuk II 2019/20, 33529 nr. 725.

minimaal eenmaal fysieke schade aan de woning is vastgesteld, recht hebben op vergoeding van vermogensschade vanwege gemist woongenot. Daarvoor is wel nodig dat zij eigenaar of huurder zijn van de beschadigde woning. Eisers bij wie minimaal tweemaal fysieke schade aan de woning is vastgesteld, hebben daarnaast recht op smartengeld. Dat smartengeld bedraagt minimaal €2.500 per persoon.[282] Tegen deze uitspraak van het hof gaat de NAM in cassatie bij de Hoge Raad. De Hoge Raad besluit op 15 oktober 2021 dat de uitspraak van het hof in stand blijft.

De uitwerking van de regeling voor vergoeding van immateriële schade laat vervolgens op zich wachten. In het jaarverslag 2020 verzucht het bestuur van het IMG: "*We vinden het een worsteling om een uitweg te vinden uit het dilemma om overeenkomstig het civielrecht en het aansprakelijkheidsrecht de aansprakelijkheid van de NAM af te wikkelen en tegelijk een vergoeding te bieden voor leed en verdriet voor grote aantallen Groningers. De regeling moet laagdrempelig én juridisch juist zijn, onze besluiten moeten daarbij erkenning en genoegdoening bieden. Maar gezien de beperkingen die de wet ons oplegt, zal lang niet iedereen een vergoeding krijgen. Bovendien is die beperkt van omvang. Het verder moeten uitwerken hiervan leidde ertoe dat de regeling niet in 2020 startte, maar richting de zomer van 2021 wordt verwacht.*"[283]

Het IMG richt de regeling voor immateriële schade vervolgens in op basis van een advies van landsadvocaat Pels Rijcken van april 2021. Het advies benoemt de uitkomsten van de commissie-Verheij, de algemeen gangbare Nederlandse praktijk rond smartengeld en de uitspraak van het Hof Arnhem-Leeuwarden en komt vervolgens tot een systeem voor beoordeling van de immateriële schade.[284] Het IMG hanteert bij de regeling voor immateriële schade vijf bouwstenen. Vier bouwstenen richten zich op feitelijke gegevens die het IMG zelf kan vaststellen. Het gaat daarbij om de omvang van schade, de veiligheid van de woning, de locatie en de doorlooptijd van de schadeafhandeling. Voor die vier bouwstenen bepaalt het IMG hoe zwaar die meewegen. Hoewel die bouwstenen volgens het IMG kenmerkend zijn voor de situatie van veel Groningers en Drenten, kunnen er natuurlijk andere, bijzondere omstandigheden aan de orde zijn die ook van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de persoonsaantasting. Daarom kent de regeling een vijfde bouwsteen, die tot doel heeft andere, bijzondere (persoonlijke) omstandigheden in kaart te brengen. Met behulp van de vijf bouwstenen bepaalt het IMG in hoeverre er sprake is van immateriële schade. De IMG hanteert een indeling in vier categorieën van persoonsaantasting met een daarbij behorende vergoeding zoals weergeven in tabel 9.5.

282 Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 17 december 2019, ECLI:NL:GHARL:2019:10717.
283 IMG (maart 2021).
284 Pels Rijcken. Advies inzake vergoeding van immateriële schade in Groningen, april 2021.

Tabel 9.5 Vergoedingen naar mate van persoonsaantasting

	Categorie	Bijbehorende vergoeding (€)
A	Geen persoonsaantasting	0
B	Persoonsaantasting	1.500
C	Ernstige persoonsaantasting	3.000
D	Bijzonder ernstige persoonsaantasting	5.000

Bron: IMG, 7 februari 2023[285]

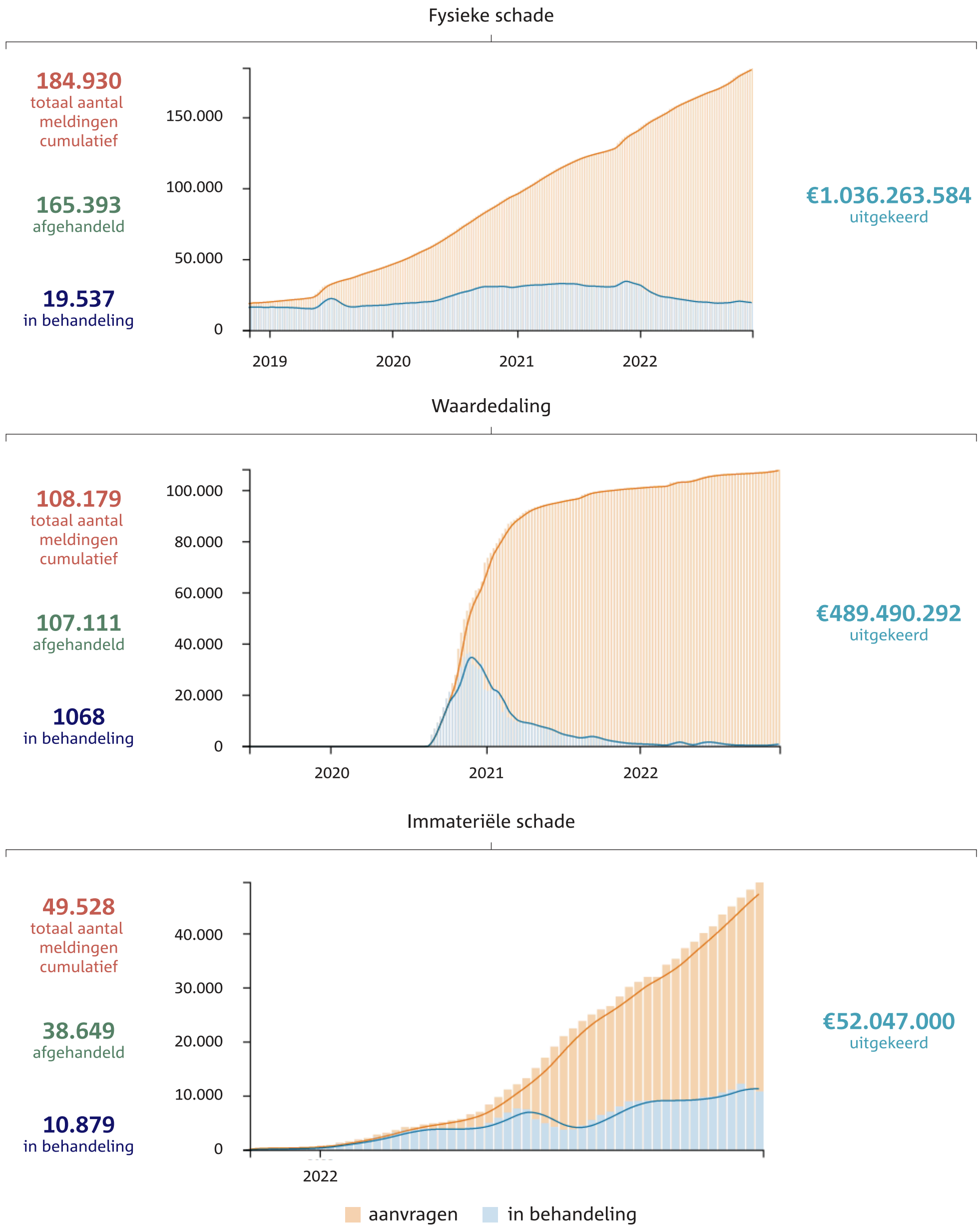
De regeling van het IMG hanteert een andere indeling dan de indeling die uit de jurisprudentie van het Hof Arnhem-Leeuwarden volgt, zowel door de keuze van de bouwstenen als door de keuze voor een ander minimumbedrag – €1.500 in plaats van € 2.500.

Het IMG start in november 2021 met de uitvoering van de regeling voor immateriële schade. Het IMG voert de regeling in 22 fasen uit om de aanvragen over de tijd te spreiden en daardoor sneller te kunnen beoordelen. Om de paar weken is een volgende plaats of een aantal postcodes aan de beurt. De inwoners krijgen een brochure over de regeling in de bus zodra zij aan de beurt zijn. Volwassenen kunnen in aanmerking komen voor een vergoeding. Ook kinderen kunnen aanspraak maken op een vergoeding, nadat minimaal één van hun ouders of verzorgers een vergoeding voor immateriële schade heeft ontvangen. Hun schadevergoeding bedraagt één derde van het bedrag dat hun ouder of verzorger ontvangt. De minderjarigen kunnen hun aanvraag vanaf het eerste kwartaal van 2023 indienen.

9.4.6 Schadeafhandeling onder publieke regie blijft belastend, traag en ongelijk

De overheid voert sinds 2018 de afhandeling van schade door gaswinning uit Groningen en de gasopslag Norg uit. Eerst lag de afhandeling bij de TCMG, sinds juli 2020 behandelt het IMG alle schades. De overzichten van het IMG opgenomen in figuur 9.7 laten zien dat een enorm aantal schademeldingen is gedaan en afgehandeld.

285 IMG (n.d. H9b).



Figuur 9.7 Afhandeling schade

Bron: IMG, 16 december 2022

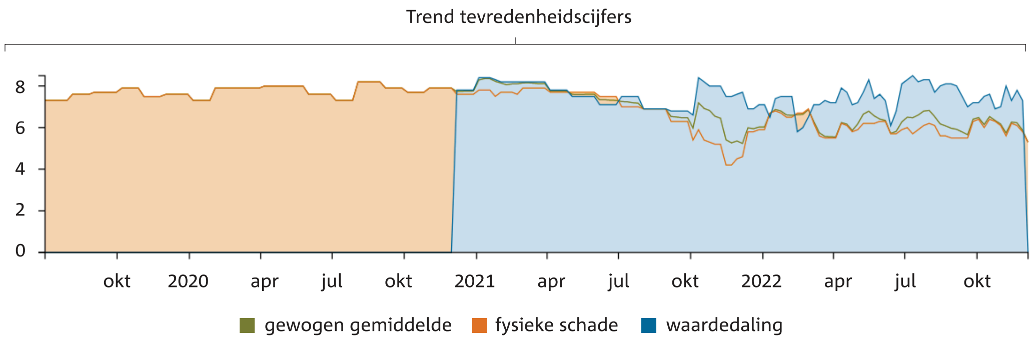
Hooggespannen verwachtingen, tevredenheidscijfers onvoldoende
In 2019 start Gronings Perspectief op verzoek van het TCMG onderzoek naar de grote hoeveelheid schademeldingen die bij de TCMG binnenkomen. Gronings Perspectief – een onderzoeksprogramma van de Rijksuniversiteit Groningen – krijgt toegang tot gegevens van alle schademeldingen die vanaf 2012 (na Huizinge) bij de NAM, het Centrum Veilig Wonen en de TCMG zijn binnengekomen. Op 28 april 2020 presenteert Gronings Perspectief de resultaten in het rapport *Door schade wijzer: Het proces van schademeldingen en haar geschiedenis*. De conclusie is dat er sprake is van een inhaalslag bij de schademeldingen. Groningers die voorheen nooit schade meldden, doen dat inmiddels wel. Gronings Perspectief signaleert een mogelijk verband met gestegen vertrouwen. Gronings Perspectief constateert ook dat 25% van de mensen hun schade niet meldt, omdat zij opzien tegen het 'gedoe'.[286]

De verwachtingen over de schadeafhandeling door de overheid zijn hooggespannen. Vooral in het begin blijken de schademelders tevreden over toen nog de TCMG. Deze tevredenheid over de afhandeling van de meldingen van fysieke schade aan gebouwen neemt in de loop van de tijd echter af. De onderzoekers die de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen opstellen, constateren dat de wettelijke taak van het IMG voor veel van de schades in het aardbevingsgebied geen problemen oplevert. Dat geldt voor de kleinere schades, maar ook voor bijvoorbeeld de waardedaling van woningen. Het IMG kan deze schades volgens de onderzoekers over het algemeen voortvarend en naar tevredenheid van gedupeerden afdoen.[287]

De tevredenheid onder de aanvragers van immateriële schade is echter onvoldoende, zo blijkt uit het eigen tevredenheidsonderzoek van het IMG. En ook de tevredenheid over de afhandeling van de fysieke schade vermindert in de loop van de tijd. Uit tevredenheidsonderzoek dat de TCMG en daarna het IMG zelf uitvoert, blijkt dat het IMG gemiddeld over de gehele periode vanaf begin 2019 (toen de TCMG er nog was) tot december 2022 een waardering van 7,2 scoort met de schadebehandeling van de fysieke schade. Dit cijfer is het gemiddelde gebaseerd op alle reacties sinds de start van de verschillende metingen, voor de fysieke schade vanaf 2019. Het *dashboard* van het IMG geeft op 20 december 2022 aan dat er in totaal 43.259 reacties meegerekend zijn. In de periode oktober 2021 tot en met 5 december 2022 schommelt de tevredenheid tussen 5,2 en 6,5.[288]

Uit de tevredenheidscijfers blijkt niet waardoor gedupeerden meer of minder tevreden zijn met de manier waarop de TCMG of het IMG hun schade behandelt en afhandelt. Wellicht speelt bij de aanvankelijke tevredenheid een rol dat de TCMG en het IMG gedupeerden pas na afronding van hun aanvraag bevragen op hun tevredenheid. De schademeldingen die het snelst worden afgehandeld, zijn de meldingen waarbij de bewoner zich in het oordeel van de TCMG kan vinden.

286 Postmes et al. (april 2020).
287 Boot et al. (september 2022).
288 Volgens het *dashboard* op de website van IMG op 13 mei 2022. Dit cijfer is het gemiddelde van alle reacties sinds de start van diverse metingen. Op dit moment op basis van 27415 reacties.



Figuur 9.8 Tevredenheidscijfers schadeafhandeling TCMG /IMG

Bron: IMG, 16 december 2022

Op een aantal punten leveren de maatschappelijke organisaties, individuele bewoners en deskundigen, toezichthouders, adviesorganen en wetenschappers kritiek op het functioneren van de TCMG en het IMG. De punten van kritiek variëren van procedurepunten, zoals de lange duur van de behandeling van aanvragen of de invulling van het bewijsvermoeden, tot inhoudelijke punten zoals de ongelijkheid in de beoordeling van aanvragen. Ook de evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen in augustus 2022 houdt het functioneren van het IMG kritisch tegen het licht.[289] Critici stellen dat het schadeproces belastend is en traag verloopt. Ook komen er verschillen in beoordeling voor. Deze kritiekpunten komen hierna aan de orde.

Schadebeoordeling belastend en traag

Bij de schadeafhandeling kiezen de TCMG en daarna het IMG ervoor om in vrijwel alle gevallen een individuele (maatwerk) beoordeling te doen. Dat betekent dat de TCMG of het IMG een deskundige benoemt, dat die deskundige over het algemeen de schade ter plekke opneemt en een advies opstelt, waarna de TCMG of IMG het advies beoordeelt en tot een beslissing komt.

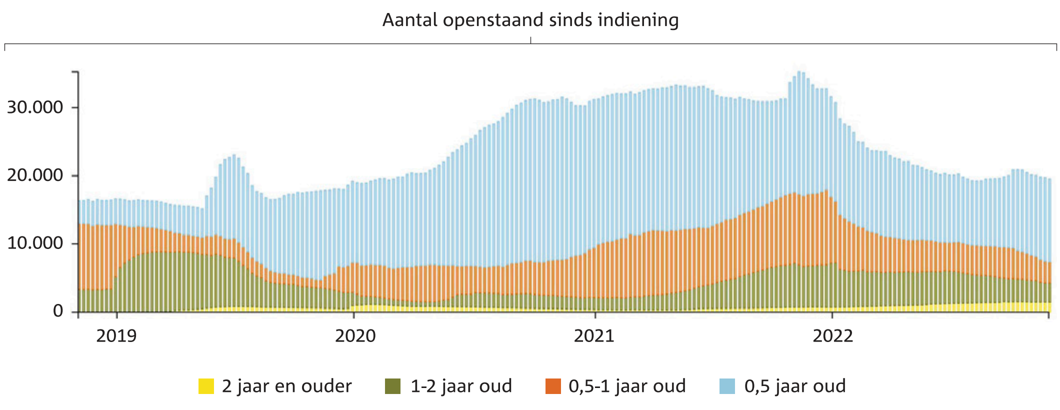
Dat klinkt als een overzichtelijk proces dat recht doet aan positie van de schademelder. Toch is het hele proces in de praktijk voor inwoners met schade een behoorlijke belasting. Die belasting leidt er ook regelmatig toe dat zij van het melden van schade afzien, schrijft Gronings Perspectief in 28 april 2020: "*De meest genoemde reden is dat men bang is voor gedoe en conflicten*". Ze zien op tegen de '*rompslomp*' van het schadeproces. De mensen die schade niet melden, hebben vaak geen vertrouwen in de correcte afhandeling: schade melden '*heeft geen zin*'. Deze mensen hebben vaak ervaring met schademeldingen. Enkelen noemen de slechte ervaringen uit het verleden als reden: *"De belangrijkste reden voor ontevredenheid is gebrek aan snelheid, maar ook bezwaar tegen de uitspraak en ontevredenheid over de werkwijze, bijvoorbeeld omdat de kwaliteit van het werk van schade-experts niet goed zou zijn"*.[290]

289 Boot et al. (september 2022).
290 Postmes et al. (april 2020).

Zowel de TCMG als het IMG heeft er moeite mee om de schades aan gebouwen met voldoende tempo te af te wikkelen. Dat de traagheid een belasting vormt voor de gedupeerden, benoemt bijvoorbeeld de Commissie Vergoeding Immateriële Schade in haar advies over een mogelijke regeling: "*Wij zijn gevraagd om te kijken naar het recht zoals het geldt, naar een concrete invulling die voor het IMG hanteerbaar is, en naar wat in Groningen zoveel mogelijk draagvlak zou hebben. Duidelijk is dat tussen deze drie dingen spanning bestaat. Fijnmazige procedures waarin het IMG zoveel mogelijk recht doet aan de individuele omstandigheden van het geval zijn tijdrovend. En als er iets is waar de mensen in Groningen inmiddels 'procesmoe' van zijn geworden, dan is het juist de langdurigheid en het gebrek aan voortgang in alle processen en procedures.*"[291]

Voor de behandeling van de schademeldingen geldt een maximale termijn van vijftien maanden. Over 2019 meldt de TCMG dat 62% van de aanvragen binnen een half jaar is afgehandeld. De overige aanvragen vergen echter beduidend meer tijd.[292] De provincie Groningen uit haar zorgen over de traagheid van schadeafhandeling en schadeherstel.[293]

> *Snelheid is ook een onderdeel van rechtvaardigheid. Je kunt wel zeggen "u hebt recht op schadevergoeding", maar als je jaren moet wachten, dan is dat geen rechtvaardige manier.*
>
> *Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022*



Figuur 9.9 Overzicht van behandelingsduur meldingen fysieke schade

Bron: IMG, 16 december 2022

291 Verheij et al. (december 2019).
292 TCMG (20 maart 2020).
293 Provincie Groningen (12 mei 2020).

Het IMG streeft ernaar de schades binnen 188 dagen af te handelen Op de website meldt het IMG wat de verwachte duur van de afhandeling van aanvragen is. Op 2 december 2022 wordt van de fysieke schadeclaims 35% binnen een half jaar afgehandeld. De gemiddelde tijd tot een besluit bedraagt 235 dagen. Op 13 mei 2022 verwacht het IMG een gemiddelde doorlooptijd van 266 dagen. Voor een bewoner met schade is deze gemiddelde afhandelingsperiode al niet voortvarend. Bovendien gaat het hier slechts over een gemiddelde doorlooptijd. Voor een deel van de gedupeerden duurt het veel langer voor zij uitsluitsel krijgen. Onderstaande overzichten van het IMG tonen dat een deel van de meldingen langer dan een jaar en zelfs langer dan twee jaar in behandeling blijft. Ook in 2022 is dat nog het geval. Het aantal meldingen dat na twee jaar nog niet is afgerond, neemt toe van ruim 700 naar ruim 1.500. Vooral de zogenoemde complexe schades hebben een lange doorlooptijd.

Beoordeling leidt tot ongelijkheid
Experts hebben een centrale rol bij het beoordelen van de schade. De verwachting is dat een technische beoordeling een eenduidige uitkomst biedt en niet afhankelijk is van de persoon die beoordeelt. Dat blijkt anders te liggen.

De TCMG evalueert in januari 2020 de kwaliteit van de verschillende bureaus die de deskundigen leveren voor de schadeopname en beoordeling.[294] Er blijkt sprake te zijn van verschil in interpretaties van deskundigen '*met als gevolg soms onverklaarbare verschillen tussen twee dezelfde of goed vergelijkbare woningen'*.[295]

> *Ik heb ook gezegd dat daar waar verschillen onverklaarbaar zijn omdat de gevallen zodanig vergelijkbaar zijn dat daar niet zo'n groot verschil zou moeten zijn, ik dat eigenlijk onaanvaardbaar vind.*
>
> *Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022*

Om tot een meer eenvormige beoordeling van de schades te komen, past het IMG het beoordelingskader voor de schade-experts per 17 mei 2021 aan. De belangrijkste veranderingen in de beoordeling van de schade zijn:
- Bij de vraag: *"Kan de schade naar haar aard mijnbouwschade zijn"* komen er meer voorbeelden die aangeven welke schade naar haar aard geen mijnbouwschade kan zijn. In het oorspronkelijke advies stonden onder meer '*vlekvorming en afbladderende verf'* genoemd. Daarbij komt bijvoorbeeld craquelé in beton.
- Bij de vraag: *"Is het op basis van de trillingssnelheid ter plaatse aannemelijk dat trillingen dit type schade toch hebben doen ontstaan ('getriggerd') of hebben verergerd?"* worden trillingssterktes bepaald voor diverse type materialen en omstandigheden, die de deskundige en het IMG moeten helpen zekerheid te bieden of te ontkrachten, dat de

294 IMG. Schriftelijke inlichting met alle documenten die betrekking hebben op intern en extern (juridisch) advies en overleg over rechtszekerheid, gelijke behandeling en andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de wijze van afhandeling van schade of van het versterken of vervangen van bouwwerken en alle documenten die inzicht geven in de wijze waarop daarmee is omgegaan door het Instituut Mijnbouwschade Groningen, 13 april 2021.

295 IMG (12 december).

eventueel eerder al door een deskundige waargenomen andere oorzaak de schade geheel heeft veroorzaakt.
- Aanvullend hierop gelden er specifieke trillingssterktes die moeten helpen de vraag te beantwoorden of een mestkelder door trillingen kan zijn beschadigd of dat zettingsschade door trillingen kan zijn veroorzaakt.

Het IMG hanteert sinds 17 mei 2021 het vernieuwde beoordelingskader. Het doel is grotere *'eenduidigheid'* bij adviezen van de schadebureaus. "*Ook moet het verband tussen de beoordeling van de schadeoorzaak en de kans op schade meer in de adviezen terugkomen*", meldt het IMG op 8 oktober 2021 op zijn website. Het IMG vervolgt: "*Het is nog te vroeg voor conclusies over de resultaten van de genomen maatregelen van 17 mei 2021. De eerste indruk is wel dat de invoering van het nieuwe beoordelingskader leidt tot gemiddeld lagere schadevergoedingen in gebieden met een kleinere kans op schade. Bovendien neemt het aantal volledige afwijzingen toe naar mate de kans op schade afneemt. In het algemeen lijkt de eenduidigheid groter te worden. [...] Maar waar het een volledige afwijzing van de aanvraag betreft, zijn de verschillen tussen de expertisebureaus soms nog te groot. Onder deskundigen is mogelijk nog te veel verschil van mening over de kans op schade ten gevolge van mijnbouw.*"

De kwaliteit van de deskundigen blijft een probleem voor het IMG. Het Dagblad van het Noorden schrijft op 29 juni 2022: "*Bij de deskundigheid van de eigen deskundigen, plaatst ook het IMG (Instituut Mijnbouwschade Groningen) zelf vraagtekens. Letterlijk staat in een van de IMG-nota's dat de deskundigheid 'in de volle breedte van de groep van 500 deskundigen niet voldoende aanwezig is. Hier zitten ook veel mensen tussen die feitelijk alleen geschikt zijn om op te nemen.' Ook staat er dat er sprake is van 'beperkte deskundigheid'.*"

Doordat de experts verschillend oordelen over de vraag of schade is veroorzaakt door mijnbouw én door aanpassingen in het beoordelingskader, krijgen schademelders afhankelijk van de expert die de schade beoordeelt en van het moment waarop die beoordeling plaatsvindt, verschillende uitkomsten. Dat leidt tot een ongelijkheid die niet te rechtvaardigen is.

9.4.7 Actuele ontwikkelingen bij schade: introductie vaste vergoeding voor kleine schades en wijziging van effectgebied

IMG introduceert vaste vergoeding voor kleine schades
In 2019 biedt de stuwmeerregeling uitkomst voor de afhandeling van een deel van de schademeldingen. In 2021 roept het IMG ook een regeling in het leven waarmee een snelle en eenvoudige schadeafhandeling mogelijk is. Bij deze regeling kunnen bewoners bij een eerste schademelding voor hun woning op eenvoudige manier een schadevergoeding krijgen van €5.000. De regeling bestaat sinds november 2021. Tijdens het openbaar verhoor vertelt Bas Kortmann van het IMG over het ontstaan van de regeling.

> *Toen hebben we [...] de randen van onze bevoegdheden opgezocht door die aanvullende vastevergoedingsregeling te maken. Wij dachten dat dit juridisch kon en hebben advies gevraagd aan de landsadvocaat of dit mocht en of dit binnen onze bevoegdheid viel. Als overheidsorgaan hebben wij namelijk niet alleen met het burgerlijk recht rekening te houden maar ook de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Dat laatste gaf ons het idee om zo'n aanvullende vergoedingsregeling te maken.*
>
> *Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022*

Zowel de stuwmeerregeling van de TCMG als de vaste vergoedingsregeling van het IMG biedt een aantal mensen soelaas. Maar de regeling geldt alleen voor de toevallige groep mensen wier aanvraag niet eerder is beoordeeld. Die ongelijkheid leidt vervolgens tot een aanpassing. In 2023 kunnen bewoners die eerder een vergoeding hebben ontvangen van NAM, CVW, TCMG of IMG die lager was dan €5.000 om aanvulling tot €5.000 vragen.[296]

De regeling biedt geen oplossing voor de mensen die grote of gecompliceerde schade hebben en in een uitgebreid beoordelingsproces verwikkeld zijn. Dat leidt ook tot ongelijkheid, vooral tussen mensen die in de kern van het bevingsgebied wonen en mensen woonachtig aan de 'randen'. In haar verhoor zegt Susan Top van het Groninger Gasberaad te begrijpen waarom ervoor is gekozen om de vaste vergoeding te beperken tot kleine schades. Wel wijst Top op de ongelijkheid die ontstaat tussen de kern en de randen: "*We hanteren geen contouren, maar het idee was wel: dit is vooral interessant voor de mensen aan de randen. [...] Dus in één keer €5.000 en dan ben je er klaar mee*". Er komt geen schadeopname of beoordeling aan te pas. Top vervolgt: "*Dat betekende dat we expertisecapaciteit gingen vrijspelen om naar het centrumgebied in Loppersum experts te sturen om vuistdikke causaliteitsrapporten te maken, terwijl we aan de randen zeggen: als u denkt dat dat het is, dan maken we ongezien geld over. Ik vind dat gek. In mijn beleving was dat andersom logischer geweest*".[297]

In de kern blijft causaliteitsonderzoek de norm. Top verklaart: "*Dat is onzin. Daar moet je experts naartoe sturen om gewoon eens grondig te kijken: hoe kunnen we deze woning toekomstbestendig maken, hoe gaan we deze woning zo repareren dat er ook niet volgend jaar, het komende halfjaar of volgende week weer nieuwe scheuren in zitten? Hoe gaan we zorgen dat we dit oplossen, in plaats van voor de derde of vierde keer een vuistdik rapport? We zien het weer, hè. Nog steeds is het zo: "de tegels scheuren niet" en allemaal weer van dat soort dingen. Je komt het nog steeds tegen. Ik vind het echt onbestaanbaar. Die mensen moeten zich nog steeds staande zien te houden in zo'n causaliteitstraject, en ten koste van wat? En daarbuiten, de kleine schades: ongezien, hoppa. Genoeg hierover. Ik ben er wel wat gefrustreerd over.*"[298]

296 IMG (n.d. H9c).
297 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.
298 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Top, 27 juni 2022.

Effectgebied ingeperkt
Een tweede wijzing in deze periode betreft de aanpassing van het effectgebied. Bij de beoordeling van de schade aan gebouwen hanteert de TCMG en daarna het IMG een effectgebied: een gebied waarbinnen een schademelding het bewijsvermoeden geldt. In themahoofdstuk IX '*Rechtspositie van gedupeerden en het wettelijk bewijsvermoeden*' is beschreven dat het IMG in het najaar van 2020 de beoordeling van schades in twee gebieden rond Norg tijdelijk stillegt. Het IMG laat vervolgens onderzoek doen en besluit op 17 mei 2021 het effectgebied in te perken. In een deel van het gebied rond de gasopslag Norg is het bewijsvermoeden niet meer van toepassing. Dit veroorzaakt eveneens ongelijkheid tussen gedupeerden; schademeldingen die voor het stilleggen van de beoordeling zijn afgehandeld, zijn volgens het bewijsvermoeden beoordeeld en de meldingen daarna niet.

Staatssecretaris Vijlbrief onderkent deze ontstane ongelijkheid en de gevolgen die dit voor het vertrouwen van de bewoners heeft. In een commissiedebat van 29 september 2022 geeft hij aan: "*dat ik het onwenselijk en moeilijk uit te leggen vind dat er bewoners in onder meer een deel van de omgeving van de gasopslag Norg geen schade meer kunnen melden en vergoed krijgen van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG), terwijl dit voorheen wel het geval was. Deze aanpassing van het effectgebied van het IMG heeft tot een onwenselijke situatie geleid waarin er sprake is van verschillende regels voor de afhandeling van schade in de omgeving van een gasopslag die van essentieel belang is voor de sluiting van het Groningenveld*".[299] Met een *peer review* laat Vijlbrief de onderzoeken die tot het beperken van het effectgebied hebben geleid, tegen het licht houden. Daar komt uit dat *"de kans op schade door diepe bodemdaling en -stijging op specifieke plekken mogelijk wordt onderschat"*. Het IMG zal begin 2023 aangeven wat het met deze uitkomsten doet.

Staatssecretaris Vijlbrief wil niet wachten op het IMG en wil vooral dat de inwoners kunnen vertrouwen op de uitvoering. Hij schrijft in een brief aan de Tweede Kamer van 29 november 2022: "*Ik onderschrijf het belang van een onafhankelijke, in het publieke domein georganiseerde afhandeling van de schade als gevolg van de gaswinning uit het Groningenveld en de gasopslag bij Norg. Ik zie echter ook dat het vertrouwen in de wijze waarop dat gebeurt onder druk is komen te staan. Ik heb daarom in gesprek met het IMG toegelicht dat een oplossing voor bewoners in onder meer de omgeving van de gasopslag Norg gezocht moet worden in het hervatten van de schadeafhandeling in de gebieden waar het IMG op basis van bovengenoemde onderzoeken in 2021 besloot de schadeafhandeling te stoppen. Dit gaat naast een gebied in de omgeving van de gasopslag bij Norg, ook om een gebied ten zuidoosten van het Groningenveld.*"[300]

9.4.8 Eindverantwoordelijkheid versterking naar Binnenlandse Zaken
Met het Besluit Versterking Gebouwen van mei 2019 (zie paragraaf 8.4.12 van hoofdstuk 8) is een belangrijke stap gezet naar de door vrijwel alle betrokken partijen gewenste publiekrechtelijke organisatie van de versterkingsoperatie. In het vervolg van 2019 wordt toegewerkt naar het anders organiseren van de versterking volgens de nieuw opgezette 'governancestructuur', die ook wettelijk zal worden vastgelegd. Dit vergt nog best wat

299 Kamerstuk II 2022/23 33529 nr.1069.
300 2022D50699.

aanpassing. De Nationaal Coördinator Groningen moet omgevormd worden tot een uitvoeringsorganisatie, onder eigenaarschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en met de gemeenten als opdrachtgever. In deze paragraaf staat op hoofdlijnen beschreven hoe deze aanpassing zijn verlopen en welke stappen en wijzigingen in de versterkingsaanpak vanaf mei 2019 zijn doorgevoerd.

Schade en versterking blijven gescheiden
Versterking en schadeafhandeling blijven gescheiden trajecten, maar er wordt in september 2019 wel een samenwerkingsconvenant tussen de betrokken partijen gesloten (zie tekstkader 9.11).

Tekstkader 9.11 Schade en versterking blijven gescheiden, wel een samenwerkingsconvenant

Bij de oprichting van de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG) in maart 2018 en later het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) is er niet voor gekozen om de schadeafhandeling en versterkingsoperatie onder één instantie te brengen. Het zijn dan twee gescheiden trajecten: de instelling van de TCMG en later het IMG voor schadeafhandeling aan de ene kant en inzet van Nationaal Coördinator Groningen voor de versterkingsoperatie aan de andere kant. De NCG is niet meer betrokken bij schadeafhandeling, maar wel bij versterking.

Over die splitsing tussen schade en versterking was voorafgaand de oprichting discussie tussen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, blijkt uit een mailwisseling van 10 april 2018. Dat gaat over de definitieve vormgeving met een Instituut Mijnbouwschade – de TCMG is tenslotte een tijdelijke commissie. Met name het ministerie van Economische Zaken en Klimaat stuurde aan op een afzonderlijk zelfstandig bestuursorgaan voor schade, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voelde (net als de regio) voor een onafhankelijke generieke aanpak.

De NCG en TCMG sluiten op 11 september 2019 een samenwerkingsconvenant. Daarin staat dat zij – waar mogelijk – de dossiers samen oppakken, zodat de Groninger maar met één loket te maken heeft. Zij spreken af de schadeafhandeling en versterking stapsgewijs steeds meer gezamenlijk te gaan doen.

Binnenlandse Zaken neemt de versterkingsoperatie over

In mei 2019 schrijft minister Wiebes aan de Tweede Kamer dat de versterkingsoperatie met de nieuwe governancestructuur en publiekrechtelijke organisatie in een nieuwe fase terechtkomt, waarbij *"naast de nadruk op het borgen van veiligheid er ook goede mogelijkheden zijn voor een integrale stads-, dorps- en buurtvernieuwingsaanpak".* Gezien de betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij onderwerpen als burgerbetrokkenheid, bestuurskracht, bouwen en wonen ligt het daarom volgens de minister voor de hand dat het eigenaarschap van de nieuwe uitvoeringsorganisatie van de versterking bij dat ministerie wordt belegd. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat blijft wel verantwoordelijk voor de veiligheid in verband met de gaswinning.[301]

Met deze stap wordt, voor het eerst, de verantwoordelijkheid voor een deel van het Groningendossier buiten het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geplaatst. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is door de jaren heen een grotere rol gaan spelen in het Groningdossier. In de vroege jaren van de versterkingsopgave (van 2013 tot 2017) is de betrokkenheid van laatstgenoemd ministerie van beperkt. Wel heeft dat ministerie een (kleine) rol gespeeld bij de totstandkoming van de Nederlands Praktijkrichtlijn (NPR).

Vanaf januari 2018 komt daar langzaam maar zeker verandering in. Minister Wiebes kiest er begin 2018 bewust voor om het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te betrekken bij de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds, waar de 'bovengrondse' vraagstukken worden besproken tussen het Rijk en de regio. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties steunt daar de wens om de versterking publiek te organiseren en is van oordeel dat de positie van provincie en gemeenten in de versterkingsaanpak sterker moet worden.[302]

In de maanden na het nulbesluit van het kabinet in maart 2018 wordt de betrokkenheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties stapsgewijs iets groter. Zo bereiden ambtenaren van dat ministerie in de weken voorafgaand aan het verschijnen van het Mijnraadadvies al plannen voor om de uitvoering van batch 1.588 toch op enige wijze te kunnen voortzetten (zie paragraaf 8.4.10 van hoofdstuk 8). Begin 2019 wordt binnen het ministerie gesproken over het nemen van het '*partieel voortouw*' bij de bovengrondse vraagstukken. Uit diverse stukken blijkt dat zowel ambtenaren als de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ollongren, zich steeds meer zorgen gaan maken over de voortgang van de versterking en nadrukkelijk een rol voor zichzelf weggelegd zien. Zo blijkt uit een topambtelijke overleg tussen de beide ministeries in februari 2019 dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kritisch is op de voortgang van de bestuurlijke tafel Groningen Bovengronds en zelf een actievere en meer zichtbare positie wenst.[303] Het is een wens die ook regionale partijen onderschrijven, zo blijkt uit een beleidsnotitie van maart 2019 waarin de taakverdeling tussen beide ministeries wordt besproken.[304]

301 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609.
302 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
303 Ministerie van BZK. Agenda ten behoeve van SG overleg EZK-BZK Groningen Bovengronds, 5 februari 2019.
304 Ministerie van BZK. Nota aan secretarissen-generaal van EZK en BZK inzake aanpassing taakverdeling EZK-BZK m.b.t. Groningen Bovengronds, 26 maart 2019.

Er was veel druk, ook vanuit de regio en de bestuurders in de regio, op het ministerie van BZK om daar een grotere rol in te nemen.

Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022

De al ingezette verschuiving van taken van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, evenals de veranderingen in de aansturing van de versterking, krijgen nog wat extra urgentie door de zware aardbeving bij Westerwijtwerd van 22 mei 2019.[305] Daags na deze aardbeving blijkt uit appcontact tussen minister Ollongren en directeur-generaal Chris Kuijpers dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een grotere rol wenst te spelen in de versterking. "*Ik vind het belangrijk dat wij regie houden op het versterkingsdeel. Wij weten wat er nodig is*", appt Ollongren naar de directeur-generaal. In een reactie laat de directeur-generaal weten het hiermee eens te zijn: "*Het moet echt anders Kajsa. Gaat denk ik wel schuren met ezk. Eric [Wiebes, red.] gaat te veel uit van zijn technocratische aanpak. Veiligheid is meer!*".[306]

Je kan een huis versterken zodat het helemaal op orde is en weer veilig is. Maar heb je dan ook een nieuw thuis gecreëerd?

Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022

Dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wat ander perspectief op de versterkingsaanpak heeft, bevestigt Ollongren in haar verhoor. Ollongren verklaart dat er binnen het kabinet de overtuiging was dat de invalshoek van dat ministerie behulpzaam zou kunnen zijn in de versterkingsaanpak, die bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat wat '*aan het vast draaien'* was: *"Het schoot gewoon niet op."* Een verklaring hiervoor ziet de minister vooral in de technocratische aanpak die wordt gehanteerd. *"Ik denk dat dat terugkijkend op de versterking inderdaad de constatering is, dat er een technocratische aanpak, bijna een soort ingenieursaanpak was. […] Terwijl het, als je echt goed kijkt, natuurlijk maar over één ding gaat: het gaat over mensen en hun thuis, over de zorgen die zij hadden en hoe je als overheid kon helpen om hen duidelijkheid te geven over waar zij aan toe waren",* zo verklaart Ollongren.[307]

De gedachte dat je dat hier op een tekentafel zou kunnen bedenken zonder overleg met regiobestuurders, zonder overleg met de bewoners, dat werkt in de praktijk natuurlijk helemaal niet. Dat wilde ik graag voor elkaar krijgen.

Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022

305 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
306 Ministerie van BZK. Tekstberichten dgBRW en minBZK, 18 december 2017-11 februari 2021.
307 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.

De wens om het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een grotere rol te geven bij de versterkingsoperatie en zelfs eigenaar te maken van de uitvoeringsorganisatie, wordt gedeeld door de minister van Economische Zaken en Klimaat zelf en minister-president Rutte. Beiden verklaren in hun openbaar verhoor de nauwere betrokkenheid en grotere verantwoordelijkheid van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als een logische en passende stap, gezien de ervaringen van het departement met de onderwerpen bestuurlijke verhoudingen, wonen, bouwen en stadsvernieuwing.[308]

In juni 2019 starten de beide ministeries met een gezamenlijk werkprogramma ten behoeve van de 'transitie' die moet plaatsvinden. Twee van de vijf pijlers in dit programma richten zich specifiek op de overdracht van het eigenaarschap van de uitvoeringsorganisatie en het beleid van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[309]

Uiteindelijk vindt de 'herindeling' van de politieke verantwoordelijkheden (met terugwerkende kracht) plaats op 16 oktober 2019. Het Koninklijk Besluit dat dit formeel regelt, dateert van 31 oktober 2019. Hierin staat dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast wordt met:
1. de zorg voor het versterken van gebouwen in Groningen;
2. de zorg voor de Dienst Nationaal Coördinator Groningen (de uitvoeringsorganisatie);
3. het bieden van toekomstperspectief voor de regio (onder andere middels het Nationaal Programma Groningen).[310]

Tekstkader 9.12 Programmadirectie Groningen Versterken en Perspectief

Om uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe taken die bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden belegd, wordt een nieuwe programmadirectie opgericht: Groningen Versterken en Perspectief. De opdracht van deze directie is: "*Zorgdragen voor de versterkingsoperatie in Groningen en het bieden van toekomstperspectief. Daarnaast wordt gekeken naar mogelijkheden om de versterking waar mogelijk te koppelen aan de opgaven die er al zijn, zoals bijvoorbeeld duurzaamheid en krimp*".

De programmadirectie wordt onderverdeeld in vier verschillende clusters (Cluster Parlementair; Cluster Kaders en regels; Cluster Versterken en perspectief; Cluster Financieel) en kan (na een periode van opbouw) beschikken over circa 14 fte.[311]

308 Verslagen openbare verhoren van de heer Wiebes, 10 oktober 2022; de heer Rutte, 13 oktober 2022.
309 Ministerie van BZK. Werkprogramma transitie uitvoering Groningen, 18 juni 2019.
310 Stcrt. 2019, 61402.
311 Ministerie van BZK. Schriftelijke inlichting met een overzicht van het aantal betrokken interne en externe medewerkers (in fte) bij het versterken of vervangen van bouwwerken bij BZK en de daaraan verbonden kosten, 9 april 2021.

Binnenlandse Zaken wil een gebiedsgerichte versterkingsaanpak
Gevraagd naar de verandering en aansturing die Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wenst aan te brengen in de versterkingsaanpak, in vergelijking met het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, benadrukt directeur-generaal Kuijpers in zijn openbaar verhoor drie elementen: meer snelheid brengen in de versterking, meer redeneren vanuit de bewoners, en meer regie en verantwoordelijkheid voor lokale overheden en woningcorporaties.

Hoewel de ambitie om de meest onveilige huizen als eerst te versterken wel overeind blijft, heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook nadrukkelijk een gebiedsgerichte benadering voor ogen. Volgens directeur-generaal Kuijpers hoeven een objectgerichte en gebiedsgerichte benadering elkaar echter niet te bijten. In straten waar meerdere woningen, vaak zelfs rijtjeswoningen, versterking nodig hebben, ontkom je er volgens Kuijpers niet aan om dat gebiedsgericht aan te pakken, ook al hebben de huizen misschien niet allemaal hetzelfde risicoprofiel.[312]

Je kan geen objectgerichte aanpak organiseren in een rijtjeshuis, zeker als er verschillende beoordelingen zijn. Je kan ook geen objectgerichte aanpak voeren in een flat waar mensen wonen.

Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022

Toch is dit een belangrijk punt van discussie; een discussie die tot op de dag van vandaag gevoerd wordt. De NAM wijst erop dat door een gebiedsgerichte aanpak de meest onveilige huizen niet per definitie als eerste aan de beurt komen. Hoe logisch een gebiedsgerichte aanpak ook is, veiligheid is daarbij toch in enige mate op de achtergrond geraakt, stelt NAM-directeur Johan Atema in zijn openbaar verhoor.[313] Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat het niet mogelijk is om, zonder inspectie, op voorhand met zekerheid aan te wijzen welke huizen exact het meest kwetsbaar zijn. In paragraaf 9.4.12 wordt nader stilgestaan bij de vraag hoe dit verschil van inzicht tussen het Rijk en de NAM een rol speelt in de financiële afhandeling van de versterking.

Kijk, in mijn belevingswereld, ik heb dat vaker gezegd, als ik zelf aan het mijmeren ben, dan zeg ik: wat is dit nou voor een operatie? Is dit een veiligheidsoperatie? Is dit een gebiedsontwikkelingsoperatie? Of is dit een genoegdoeningsoperatie? Met wie je praat, dan heeft het allemaal verschillende facetten. Ze noemen er altijd wel twee, maar wat staat bovenaan?

Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022

312 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
313 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.

9.4.9 De NCG als uitvoeringsorganisatie en gemeenten als opdrachtgever van de versterking

NCG neemt uitvoering versterking over van CVW
Een andere grote verandering in de versterkingsoperatie is dat de Nationaal Coördinator Groningen wordt omgevormd van een beleidsorganisatie tot een uitvoeringsorganisatie. Het gewijzigde instellingsbesluit hiertoe wordt ondertekend op 20 mei 2019 en gepubliceerd in de Staatscourant op 4 juni 2019.[314] De NCG is daarmee niet langer een persoon, maar een organisatie die wordt aangestuurd door een algemeen directeur. De per 1 december 2018 aangestelde NCG-directeur Peter Spijkerman krijgt de opdracht om die omvorming in de praktijk te realiseren.

Dat is echter geen gemakkelijke opgave, zo blijkt uit het openbaar verhoor met Spijkerman. Hoewel hij naar eigen zeggen een duidelijk opdracht meekrijgt van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (*"voor mij was het klip-en-klaar")*, lijkt de organisatie zelf nauwelijks op de hoogte te zijn van de nieuwe rol en positie. Ook voor regionale overheden en het Centrum Veilig Wonen (CVW) is onduidelijk wat de onderlinge rolverdeling zal zijn. Het CVW voert sinds januari 2015 de versterkingsoperatie uit (in opdracht van de NAM en onder regie van de NCG). In navolging van Hans Alders, die in mei 2018 opstapt als NCG, constateert een aanzienlijk deel van het personeel volgens Spijkerman dan ook dat het voor zichzelf geen rol ziet in de nieuwe organisatie. De overgang van de NCG als beleidsorganisatie naar uitvoeringsorganisatie heeft dan ook tijd nodig. Spijkerman spreekt van '*verweesdheid*' in de relatie tussen het ministerie en de NCG-organisatie, over onbegrip en onderling wantrouwen.[315]

Op het moment dat Spijkerman aantreedt, is nog niet helemaal duidelijk welke consequentie de nieuwe rol van de NCG zal hebben voor het CVW. Het bestaande contract tussen de NAM en het CVW loopt af per 31 december 2019. Om ervoor te zorgen dat de NAM ook in de tussengelegen periode geen betrokkenheid heeft bij de uitvoering van de versterking (anders dan als financier) heeft minister Wiebes in mei 2019 een nieuwe overeenkomst gesloten met de NAM: de *tijdelijke overeenkomst operationalisering aansturing versterkingsoperatie*, een nadere uitwerking van de *Interim Betalingsovereenkomst Versterken* (IBOV).[316] Daarnaast zijn tijdelijke samenwerkingsafspraken gemaakt tussen de NCG en het CVW waardoor de operationele aansturing van het CVW volledig bij de NCG komt te liggen (op grond van de Tijdelijke samenwerkingsovereenkomst NCG met CVW over versterkingsoperatie).[317]

Welke rol het Centrum Veilig Wonen in de periode daarna, vanaf januari 2020, zal krijgen, is medio 2019 aanvankelijk nog niet duidelijk. Al snel wordt het echter duidelijk dat het Rijk géén rol meer ziet voor het CVW in het vervolg van de versterking. Als gevolg van de bovengenoemde besluiten krijgt de NCG, voor het eerst en zonder tussenkomst van de NAM, inzage in de werkprocessen van het CVW. En dat leidt niet tot enthousiaste reacties. Uit een verslag van een gesprek tussen vertegenwoordigers van het CVW (en diens aandeelhouders

314 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609; Stcrt. 2019, 30565.
315 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
316 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609.
317 Bijlage bij Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 609.

CED en Arcadis), de NCG, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat en Boston Consulting Group (BCG) blijkt dat de NCG van mening is dat het CVW in 2019 onvoldoende heeft geleverd. Daarbij gaat het zowel om het aantal uitgevoerde opnames en beoordelingen, als ook om het moeizame verloop van de overdracht. Genoemd wordt dat producten die verondersteld waren gereed te zijn, moeilijk door het CVW inzichtelijk gemaakt kunnen worden of aangeleverd kunnen worden. Ook de extern betrokken adviseur van BCG constateert dat de informatievoorziening (het '*dashboard*') niet op orde is. Uit het verslag blijkt dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, gesteund door Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, concludeert dat '*door de teleurstellende prestaties van het CVW en het risico op discontinuïteit in de versterking is het noodzakelijk geworden toe te werken naar een meer betrouwbare en slagvaardige versterkingsoperatie*'. Daarbij zien de ministeries geen rol meer weggelegd voor het CVW, dat zo snel mogelijk moet worden afgebouwd (uiterlijk per 1 juli 2020).[318] Wel is het mogelijk dat de NCG (een deel van) het personeel van het CVW overneemt. Dat zal uiteindelijk ook gebeuren. De NCG neemt 70 vaste medewerkers van het CVW over en 50 extern ingehuurde krachten komen ook onder contract bij de NCG.[319]

Ook in de openbare verhoren komt de kritiek op de kwaliteit van vooral de informatievoorziening van het CVW regelmatig aan de orde. Secretaris-generaal Maarten Camps spreekt over onduidelijkheid in de getallen, verschillen in de getallen of zelfs kwijtgeraakte dossiers.[320] Minister Wiebes spreekt over een '*black box*', die maakt dat het ministerie geen echt inzicht heeft in de status van de versterking.[321]

> *Toen zijn we onder de motorkap gaan kijken en toen was er niks. "Toen was er niks" is natuurlijk overdreven, maar het was wel zo dat ik daar niet op kon sturen.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022*

Voor NCG-directeur Peter Spijkerman betekent de ondermaatse informatievoorziening een moeizame start van de NCG. Zijn opdrachtgevers, de gemeenten, vragen om overzichtelijke adreslijsten die inzichtelijk maken welke huizen in welke fase van het proces zitten, wat de status is van lopende projecten en nog meer, maar Spijkerman kan hen in 2019 aanvankelijk geen antwoord geven.[322] Ook directeur-generaal Chris Kuijpers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ziet in de matige kwaliteit van dossiers van het CVW een verklaring voor de trage start van de NCG als uitvoeringsorganisatie. Hoewel er een duidelijke opdracht ligt om de uitvoering te versnellen, lukt dat vooralsnog niet en krijgt de

318 Ministerie van EZK. Verslag van gesprek samenwerking NCG en CVW, 2 juli 2019.
319 CVV. Samenvatting overleg over samenwerking NCG-CVW, 10 september 2019.
320 Verslag openbaar verhoor van de heer Camps, 28 september 2022.
321 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
322 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.

NCG geen grip op de zogenoemde ‘werkvoorraad’. Kuijpers verklaart in zijn openbaar verhoor dat het Rijk zich onvoldoende de impact van de reorganisatie voor de NCG heeft gerealiseerd.[323]

Dat de transitie van de NCG naar een uitvoeringsorganisatie en het versnellen van de versterking eenvoudiger is gezegd dan gedaan, blijkt ook uit het jaarverslag van de NCG over 2019. Waar begin 2019 nog op diverse plekken werd gesteld dat 2019, na het ‘*transitiejaar 2018’* het ‘*jaar van de uitvoering’* zou moeten worden, schrijft Spijkerman in het voorwoord van het jaarverslag: *“2019 was het jaar van verandering voor de Nationaal Coördinator Groningen”.* Hij benadrukt dat het samenvoegen van het CVW en de NCG een ‘*enorme inspanningskracht’* van alle betrokken partijen heeft gevraagd, maar dat men nu wel op de goede weg is.

De voortgangscijfers over 2019 bevestigen het beeld van een moeizaam jaar in de uitvoering. 2.200 huizen hebben in 2019 een opname gehad, 1.013 zijn beoordeeld, en bij 488 huizen is de versterking in 2019 afgerond (zie themahoofdstuk VIII voor een cijfermatig overzicht van de voortgang van de versterkingsoperatie).[324] De zo gewenste versnelling in de versterking is daarmee nog niet tot stand gekomen. Bij aanbieding van het jaarverslag over 2019, in juni 2020, aan de Tweede Kamer merkt minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Ollongren echter wel op dat er belangrijke stappen zijn gezet om wel degelijk tot versnelling te komen. Zij wijst op het Versnellingspakket dat op 23 januari 2020 door het Bestuurlijk Overleg is vastgesteld en diverse maatregelen beschrijft om de doorlooptijd van de versterkingsoperatie te verkorten (zie hierover paragraaf 9.4.11). Ook geeft Ollongren aan dat de NCG inmiddels een online *dashboard* heeft gepubliceerd met daarin de cijfermatige stand van zaken van de versterkingsoperatie. Het dasboard wordt maandelijks geüpdatet, en biedt daarmee, publiekelijk, duidelijk inzage in de voortgang van de versterking.[325]

Gemeenten als opdrachtgever; onduidelijkheid bij NCG over aansturing
De derde grote wijziging die wordt doorgevoerd met het publiek organiseren van de versterkingsoperatie, betreft de rol van de gemeenten. Zoals vastgelegd in het Besluit Versterking Gebouwen worden de gemeenten opdrachtgever van de NCG. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is ‘eigenaar’. Hoe die verschillende rollen zich tot elkaar verhouden, blijkt een zoektocht voor iedereen.

Uit een verslag van een managementteam-overleg blijkt dat de NCG in de praktijk ervaart dat de organisatie feitelijk twee opdrachtgevers heeft, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de kaders vaststelt en de gemeenten de plannen invult. *“Daar zit licht tussen”,* constateert men in de vergadering.[326] Het stelt de NCG voor een ingewikkelde uitdaging, die vragen oproept over hoe de verhoudingen in de praktijk vorm krijgen. Ook op andere momenten komt dit punt naar voren. De NCG worstelt met de vraag in hoeverre veiligheid het leidende uitgangspunt moet zijn in de versterkingsoperatie, en hoe dat zich verhoudt met rechtsgelijkheid. De NCG lijkt hier tegenstrijdige signalen over te krijgen van enerzijds het ministerie en anderzijds de regionale overheden. In een

323 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
324 NCG (2020), p. 3, p. 6; Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 772.
325 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 772.
326 NCG. Verslag MT-overleg, 11 januari 2021.

managementteam-overleg in juni 2020 wordt gesteld dat de directeur zich ervoor gaat inzetten dat de NCG een heldere opdracht krijgt. *"De NCG moet niet de boksbal worden"*, zo wordt genoteerd in de notulen.[327] En enkele maanden later constateert de NCG opnieuw dat er van twee kanten aan de organisatie wordt getrokken: *"aan de ene kant wordt een crisisaanpak van de NCG gewenst, maar aan de andere kant moet maatwerk geleverd worden. Dat knelt en leidt tot vertraging. Daarnaast wordt de gebiedsgerichte aanpak straks waarschijnlijk het uitgangspunt, wat weer wrijving geeft met de veiligheid".*[328]

Dat de rolverdeling tussen NCG, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties behoorlijk ingewikkeld is voor de NCG, verklaart directeur Spijkerman in zijn openbaar verhoor. *"Ik ben ruim drieënhalf jaar algemeen directeur geweest en dat is continu voor mij ook wel een worsteling geweest. Dat was ook continu mijn vraag. Ik heb twee opdrachtgevers."* Spijkerman stelt dat de eigenaarsrol bij de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ligt, maar dat de directeur-generaal van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een opdrachtgeversrol heeft, net als de gemeenten. Hij wijst erop dat het ook voor gemeenten erg zoeken is, naar hoe zij die rol als opdrachtgever moeten invullen. Volgens Spijkerman hebben vele gesprekken daarover plaatsgevonden tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en regio, maar heeft het nooit tot heldere overeenstemming geleid. De consequentie daarvan is volgens Spijkerman niet dat het de voortgang of de uitvoering stillegt, maar wel dat zodra het ingewikkeld wordt, de vraag boven komt wie er eigenlijk over gaat. En dan speelt toch vooral het geld een rol: wie beheert de zak met geld (voornamelijk Rijksgeld)? Hij wijst op de vele en lange overleggen, waarbij altijd maar gezocht moet worden naar consensus, zonder dat echt helder is wie de knoop mag doorhakken: *"Het was onduidelijk waar je zeg maar je handtekening kon halen",* met als gevolg dat het voor de uitvoerder, de NCG, soms langer duurde voordat er helderheid is, en dus levert dat vertraging op, stelt Spijkerman.[329]

> *Het waren ook twee opdrachtgevers, maar je moet dan duidelijk hebben waar de ene opdrachtgever van is en waar de andere opdrachtgever. Dat bleef eigenlijk een schemergebied.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022*

Minister Ollongren herkent het beeld dat Spijkerman maar deels, zo blijkt uit het openbaar verhoor. Ollongren stelt dat de NCG ruim uitvoeringsruimte kreeg, *'een ruim mandaat'*, om eigen beslissingen te nemen. Dat de NCG wel knelpunten ervoer, bijvoorbeeld op financieel gebied, beaamt Ollongren. Zij benadrukt dat juist het overleg ook heel belangrijk is, en dat de constructie heel verdedigbaar is. *"Het is misschien makkelijk als je bepaalde stappen zou kunnen overslaan, maar voor het beste resultaat was het ook belangrijk om met die gemeenten samen te werken."*[330]

327 NCG. Verslag MT-overleg, 8 juni 2020.
328 NCG. Verslag MT-overleg, 31 augustus 2020.
329 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
330 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.

9.4.10 Het wetsvoorstel versterken

De hierboven beschreven governancestructuur van de versterking, met 1) de NCG als uitvoerder, 2) gemeenten als opdrachtgever en 3) het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als eigenaar, is vastgelegd in een beleidsregel, het Besluit Versterking Gebouwen.[331] In 2019 en 2020 werken de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan een wetsvoorstel om ook wettelijk te kunnen regelen dat de versterking in publieke handen komt: het voorstel van wet tot Wijziging van de Tijdelijke wet Groningen in verband met de versterking van gebouwen in de provincie Groningen. Daarmee kan ook de overdracht van bevoegdheden en een grondslag voor een heffing op de NAM definitief verankerd worden.

Reacties op wetsvoorstel versterken: voorgestelde aanpak te complex

Het zogeheten wetsvoorstel versterken krijgt de vorm van een wijzigingsvoorstel op de Tijdelijke wet Groningen waarin publiekrechtelijke schadeafhandeling is geregeld (in werking getreden op 1 juli 2020). Op deze manier moet er uiteindelijk één wet komen voor schadeafhandeling en versterking. De minister van Economische Zaken en Klimaat is de eerst verantwoordelijke voor het wetsvoorstel, en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als medeondertekenaar betrokken. In juli 2019 start een projectteam van Economische Zaken en Klimaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de NCG met de voorbereidingen van het wetgevingstraject. De planning is op dat moment dat het wetsvoorstel op 1 november 2019 in consultatie gaat en uiterlijk 1 oktober 2020 in werking zal treden.[332]

De consultatiefase vindt plaats van 6 tot en met 20 november 2019 en levert 18 reacties op. Kritiek komt er met name op de complexiteit van het versterkingsproces: er zijn zeer veel partijen bij het versterkingsproces betrokken, en die complexiteit past volgens inbrengers van een reactie niet bij een crisisaanpak. Ook wordt gewezen op de onduidelijke rolverdeling tussen Rijk en gemeenten, en zijn er twijfels over de capaciteit bij gemeenten. Opvallend is dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat zelf met het voorstel komt om de rol van de gemeenten nogmaals tegen het licht te houden. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is juist voorstander van een grotere rol voor gemeenten, met het oog op draagvlak en vanuit de gedachte dat die betrokkenheid juist tot versnelling kan leiden, zo blijkt uit een ambtelijke nota gericht aan secretaris-generaal Maarten Schurink van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[333]

Op 14 januari 2020 blijkt uit een ambtelijk nota van de programmadirectie Groningen hoe opvolging wordt gegeven aan de reacties op het wetsvoorstel. De belangrijkste wijzigingen in het voorstel zijn aanpassingen die de bewoner meer centraal stellen. Zo wordt een opname op eigen verzoek mogelijk gemaakt (conform de wens van regio, maatschappelijke organisaties en SodM), krijgen woningeigenaren de mogelijkheid het risicoprofiel van een gebouw in te zien en krijgen woningeigenaren de keuze om de versterking door de NCG ofwel in eigen beheer uit te laten voeren. Op andere punten schrijven de ambtenaren in de nota dat niet, of niet volledig, tegemoet gekomen kan worden aan de consultatiereacties. Zo stelt SodM in reactie op het

331 Stcrt. 2019, 30565.
332 Ministerie van EZK. Nota aan Wiebes inzake Wet Versterken, 4 juli 2019.
333 Ministerie van BZK. Nota aan de secretaris-generaal inzake stuurgroep transitie uitvoering Groningen, 9 december 2019.

wetsvoorstel dat het zich slecht verhoudt tot een eenvoudige governance en gecentraliseerde besluitvorming die passend is in een crisisaanpak. Echter, zo schrijven de ambtenaren: *"Het huidige wetsvoorstel is volledig in lijn met de bestuurlijke afspraken die zijn gemaakt over de verdeling van verantwoordelijkheden (EZK, BZK, gemeenten, NCG)"*. Benadrukt wordt dat het huidige voorstel aansluit bij de nadrukkelijke wens van de regio voor meer regie vanuit gemeenten en zeggenschap voor inwoners. Het draagvlak bij deze partijen wordt cruciaal genoemd om snelheid te kunnen maken.

Een tweede kritiekpunt dat niet wordt overgenomen, gaat over het vaststellen van de veiligheidskaders. De regio heeft bepleit dat deze vaststelling van de veiligheidskaders met instemming van de regio (in het Bestuurlijk Overleg) plaats zou moeten vinden. De ministeries stellen echter dat de veiligheidskaders geen onderdeel mogen worden van debat. Het Adviescollege Veiligheid Groningen (ACVG) zal de minister van Economische Zaken en Klimaat adviseren over de veiligheid, en kan wel opgedragen worden de gemeenten te raadplegen ten behoeve van de advisering. De minister zal, in beginsel, het advies van het ACVG overnemen.

Een ander punt in de consultatie betreft de capaciteit bij gemeenten: zijn zij voldoende toegerust voor de taak die zij in het nieuwe stelsel hebben? Hierover blijkt uit de nota dat de ambtenaren van beide ministeries erkennen dat er een grote taak en verantwoordelijkheid bij de gemeenten komt te liggen (gemeentes zijn immers straks verantwoordelijk voor het daadwerkelijke 'versterkingsbesluit', inclusies de noodzakelijke vergunningen, toestemmingen en andere besluiten die bij het uitvoeren van het versterkingsproject komen kijken). Gesteld wordt dat men met de gemeenten moet bespreken op welke wijze het Rijk ondersteuning kan bieden.[334]

Raad van State is ook kritisch op wetsvoorstel versterken
Na de instemming van de ministerraad wordt het wetsvoorstel met aanvraag voor een spoedadvies ingediend bij de Raad van State. De reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State op het wetsvoorstel komt op 20 mei 2020, en is stevig: een zogeheten 'dictum C'. Dit houdt in dat de Raad van State een aantal bezwaren heeft bij het voorstel en de regering adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer in te dienen, tenzij het is aangepast.

De Raad van State schrijft het wetsvoorstel vooral vanuit het perspectief van de gedupeerden te hebben beoordeeld en stelt dat bij een publiekrechtelijke regeling voor de versterking van gebouwen de veiligheid en de belangen van getroffen Groningers leidend moeten zijn. De Raad van State constateert dat het wetsvoorstel qua vormgeving van het versterkingsproces afwijkt van de Tijdelijke wet Groningen en dat het de taken op het gebied van versterken niet toevoegt aan het reeds opgerichte Instituut Mijnbouwschade, maar verdeelt over meerdere bestuursorganen en een uitvoeringsorganisatie. Ook wordt er in het voorstel gekozen voor een bestuurlijk afwegingskader waar ook andere afwegingen dan het veiligheidsbelang van de Groningers een plek krijgen. Het gevolg van deze keuze is volgens de Raad van State dat het uiteindelijke doel van een '*publiekrechtelijk stelsel van schadeafhandeling en versterking dat één sluitend geheel vormt en een met het burgerlijk recht gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming biedt, niet volledig wordt gerealiseerd*'. Daarom komt de Raad van State met een aantal

334 Ministerie van BZK. Nota aan de directeur-generaal inzage stand van zaken Wet versterken, 14 januari 2020.

voorstellen voor aanpassingen, waarbij het belang van de burger voorop wordt geplaatst. Ook worden voorstellen gedaan om de besluitvormingsprocedure te 'stroomlijnen' en vereenvoudigen, zoals: het norm- en versterkingsbesluit in een besluit combineren; kiezen voor een onafhankelijke instantie die dit besluit neemt; de samenloop tussen schade en versterking beter in de wet verankeren.[335]

Op 25 mei 2020 ontvangt de minister van Economische Zaken en Klimaat, Wiebes, een ambtelijke nota over het advies van de Raad van State. Hierin staat: "*Het advies [van de Raad van State, red.] is dermate kritisch dat het fundamentele heroverweging en overleg met de regio vraagt als het wetsvoorstel (deels) moet worden aangepast conform het advies van Raad van State. Dit betekent dat het niet haalbaar is om het wetsvoorstel voor het zomerreces aan de Kamer aan te bieden. De minister van BZK lijkt echter vooralsnog van mening dat het voorstel, (zonder grote wijzingen), wel voor het zomerreces aan de Kamer moet worden aangeboden.*"[336]

Terwijl de Raad van State het voorgestelde versterkingsproces te complex vindt en stelt dat de belangen van de burger ondergeschikt dreigen te raken aan bestuurlijke belangen, is minister Wiebes is op zijn weer beurt weer kritisch over het advies van de Raad van State. Dat blijkt uit verschillende opmerkingen die Wiebes in de kantlijn van het advies heeft geschreven: "*Al met al vraag ik me af of RvS niet teveel principieel en te weinig naar de technische randvoorwaarden heeft gekeken. Zou toch één poging willen doen om te bezien of hier niet toch toe kunnen met beperkte wijzigingen, en indiening vóór reces*".[337]

Ook minister Ollongren lijkt niet overtuigd van de noodzaak de wet flink aan te passen. In een nota aan minister Wiebes van 17 juni 2020 staat geschreven: "*Zoals door u en door minister van BZK aangegeven, worden een aantal fundamentele adviezen van de RvS vooralsnog niet overgenomen*". Er wordt geen gehoor gegeven aan het advies om het norm- en versterkingsbesluit te combineren in een besluit, of om de positie van gemeenten aan te passen (een adviesrol in plaats van een besluitvormende en opdrachtgevende rol). Dit neemt niet weg dat een aantal punten uit het advies van de Raad van State wel is overgenomen (onder andere een nieuw artikel om de wettelijke grondslag voor samenwerking tussen IMG en NCG te borgen en het financieringsbesluit te integreren met het normbesluit, dit was apart geregeld). Ook is besloten om indiening van het wetsvoorstel door te schuiven naar na de zomer, zodat er tijd is om met de regio in gesprek te gaan over de aanpassingen en het advies van de Raad van State.[338]

Dat fundamentele aanpassing van het wetsvoorstel echter niet aan de orde is voor het kabinet, is helder. Dat blijkt ook in de gesprekken over het wetsvoorstel die plaatsvinden na de zomer van 2020. In augustus 2020 blijkt dat ook in een bestuurlijke sessie van de beide ministers met enkele regionale bestuurders en de NCG waar gesproken wordt over nieuwe afspraken (dit worden de bestuurlijke afspraken 2020; zie paragraaf 9.5.5.). Over het wetsvoorstel versterken

335 Kamerstuk II 2020/21, 35603, nr. 4.
336 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Raad van State advies wetsvoorstel Versterken, 25 mei 2020.
337 Ministerie van EZK. Nota aan de minister Wiebes inzake Raad van State advies wetsvoorstel Versterken, 25 mei 2020.
338 Ministerie van EZK. Nota aan minister Wiebes inzake Wetsvoorstel versterken, 17 juni 2020.

wordt hier terloops opgemerkt dat het wetsvoorstel nog door het Rijk wordt herzien, maar dat het advies van de Raad van State '*daarbij geen leidraad is*'.[339]

> *Dit advies kwam er eigenlijk op neer dat de Raad van State zei: als je het nou wil versimpelen, zou je ervoor kunnen kiezen om de gemeenten alleen een adviesrol te geven. Dat advies hebben we niet overgenomen, omdat de kern van de gedachte was: de bewoner centraal en de gemeente in positie.*
>
> *Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022*

Uiteindelijk stuurt minister Wiebes, mede namens minister Ollongren, het wetsvoorstel zonder al te grote aanpassingen op 14 oktober 2020 naar de Tweede Kamer. In de begeleidende brief staat: "*het wetsvoorstel bevat de hoofdlijnen van de versterkingsprocedure, de rollen die de betrokken partijen uitvoeren en de stappen die de eigenaar van het gebouwen doorloopt in het versterkingstraject. Met dit wetsvoorstel komen eigenaren en bewoners meer centraal te staan in de versterkingsoperatie*". Over de opvolging van het Raad van State-advies schrijft de minister dat het voorgestelde besluitvormingsproces is vereenvoudigd ten opzichte van de versie die in consultatie is gegaan, door te kiezen voor één integraal versterkingsbesluit dat in overleg met de eigenaar wordt genomen. Ook is ingezet op meer samenhang tussen schadeherstel en versterking, door waar mogelijk voor een gecombineerde aanpak te kiezen.[340]

Wetsvoorstel met amendementen aangenomen door Tweede Kamer
Op 11 maart 2021 neemt de Tweede Kamer het wetsvoorstel, met amendementen, aan. Bij de stemming blijkt echter dat twee Kamerleden (van D66 en CDA) per ongeluk vóór twee amendementen hebben gestemd, terwijl dat niet hun bedoeling was. Het gaat om een amendement van het lid Beckerman (SP) (nr. 38), dat gedupeerden het recht geeft op vergoeding van hun kosten voor juridische bijstand en voor financieel en bouwkundig advies ten behoeve van de schademelding, bezwaar en beroep. Het andere amendement, eveneens van het lid Beckerman (nr. 68) ziet erop dat mensen, indien gewenst, zelf de versterking van hun eigen huis mogen regelen.

Minister Van 't Wout, nieuw aangetreden als minister van Economische Zaken en Klimaat na het opstappen van Wiebes begin 2021 vanwege de Toeslagenaffaire, kondigt in mei 2021 aan dat hij deze onderdelen, die door foutief stemmen per ongeluk in de wet terecht zijn gekomen, niet in werking zal laten treden. Van 't Wout noemt het eerste amendement '*financieel onuitvoerbaar*' en heeft bij het tweede amendement als bezwaar dat dit de publieke verankering van de versterkingsoperatie loslaat. Het is dan voor de overheid niet meer mogelijk om vast te stellen in hoeverre een woning met bepaalde maatregelen daadwerkelijk aan de veiligheidsnorm zal voldoen.[341] Het voornemen van Van 't Wout is echter tegen het zere been

339 Ministerie van BZK. Verslag van een Bestuurlijke Sessie Groningen, 21 augustus 2020.
340 Kamerstuk II 2020/21, 35603, nr. 5.
341 Kamerstuk II 2020/21, 35603, nr. 77 en 81.

van de Tweede Kamer (zie ook themahoofdstuk Tweede Kamer VI). In de Eerste Kamer worden hierover vragen gesteld door de fractie van D66.[342]

Het kabinet besluit op 29 juni 2021 uiteindelijk, na veel debat met en moties van de Kamer, middels een novelle (de novelle *'wetsvoorstel versterking gebouwen Groningen'*) de onderdelen in de wet te wijzigingen.[343] De novelle wordt bijna een jaar later door staatssecretaris Vijlbrief (Mijnbouw) ingediend op 3 mei 2022. Uit de begeleidende tekst: "*De novelle regelt ten eerste dat eigenaren, die in het versterkingsproces bijgestaan willen worden door een onafhankelijk adviseur, onder voorwaarden hiertoe een vergoeding kunnen ontvangen. De andere bepaling expliciteert dat eigenaren de mogelijkheid krijgen om de voorbereiding en uitvoering van de versterking in eigen beheer te kunnen uitvoeren. Van belang hierbij is dat de aanwijzing van de methode waarmee het gebouw wordt beoordeeld, evenals de uiteindelijke beoordeling of het gebouw aan de veiligheidsnorm voldoet, in publieke handen blijft.*"[344]

De behandeling van de novelle vindt uiteindelijk plaats op 6 december 2022 en op 13 december 2022 wordt deze aangenomen (zie ook themahoofdstuk Tweede Kamer VI en themahoofdstuk IX over de rechtspositie van gedupeerden).

9.4.11 Roep om versnelling van de versterking houdt aan

Zoals eerder beschreven, is in 2019 een belangrijke opdracht meer versnelling te brengen in de uitvoering van de versterking, voor zowel het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de gemeenten als de Nationaal Coördinator Groningen. In 2019 wordt in het Bestuurlijk Overleg dan ook volop gesproken over de mogelijkheden om die versnelling te realiseren. De aardbeving bij Westerwijtwerd maakt de noodzaak om tot versnelling te komen, nog eens extra urgent.

SodM roept op tot crisisaanpak

Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) adviseert kort na de aardbeving bij Westerwijtwerd om de versterkingsoperatie als een crisis aan te pakken: *"Alleen dan bereik je de vereiste snelheid die nodig is voor de veiligheid van de Groningers"*, zo schrijft SodM in een nieuwsbericht op 28 mei 2019.[345] Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren stelt dat de versterkingsoperatie nog altijd maar moeizaam op gang komt, en dat in Groningen tienduizenden mensen last hebben van stress-gerelateerde gezondheidsklachten als gevolg van de aardbevingen. Hij wijst erop dat zowel het ervaren van aardbevingen als de meervoudige schades aan woningen factoren zijn die de sociale impact vergroten. Met de huidige voortgang van de afhandeling van schade en versterking zullen de negatieve effecten alleen maar verder toenemen. De aardbeving bij Westerwijtwerd laat dat volgens Kockelkoren ook indringend zien. Kockelkoren waarschuwt voor verdere maatschappelijke ontwrichting in Groningen. Behalve het advies om de gaswinning versneld te verlagen (zie paragraaf 9.3.1), adviseert de toezichthouder ook om een crisisaanpak te hanteren in de versterkingsaanpak. De huidige governance zoals vastgelegd in het Besluit Versterking Gebouwen noemt Kockelkoren te complex en ongeschikt voor

342 Kamerstuk II 2020/21, 35603, G.
343 Kamerstuk II 2020/21, 35603, nr. 86.
344 Kamerstuk II 2021/22, 36094, nr. 2.
345 SodM (28 mei 2019a).

een crisisaanpak. Hij pleit voor een aanpak met eenduidige sturing, ruim mandaat en ruime bevoegdheden. Ook is de toezichthouder voorstander van het oprichten van één organisatie waar zowel de schadeafhandeling als de versterking wordt belegd. Aanbestedingsregels, uitvoeringsafspraken, vergunningsprocedures et cetera zouden waar nodig aangepast moeten worden, zodat het resultaat voor bewoners voorop kan staan.[346]

> *Een crisisaanpak betekent niet dat je als een wals over mensen heen gaat rollen om maar die huizen versterkt te krijgen. Een crisisaanpak betekent dat je als een wals over onnodig lang durend overleg heen gaat en dat je regels en procedures die in de weg staan om tot snelheid te komen, platwalst.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

De waarschuwing en oproep van SodM leiden op dat moment echter niet tot grote wijzigingen in de aanpak. Kockelkoren verklaart in zijn openbaar verhoor met de enquêtecommissie dat hij destijds van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kajsa Ollongren, te horen krijgt dat er bewust niet voor een crisisaanpak wordt gekozen, en dat men voldoende aanknopingspunten ziet om ook zonder crisisaanpak tot versnelling te komen.[347] Minister Ollongren wijst er in haar openbaar verhoor op dat de crisisaanpak zoals SodM die voor ogen heeft, te veel neerkomt op een gecentraliseerde en gestandaardiseerde benadering, waarbij de positie en inspraak van de bewoners te veel naar de achtergrond zouden verschuiven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is dan juist bezig met het opzetten van een versterkingsaanpak waarbij gemeenten meer in positie komen en bewoners meer regie krijgen over wat er met hun eigen woning gebeurt. Ollongren benoemt het belang daarvan: er moet rekening worden gehouden met de persoonlijke situatie van gezinnen, die soms reden kan zijn de versterking met een jaar uit te stellen (bijvoorbeeld omdat een kind net in het eindexamenjaar zit). Een crisisaanpak klinkt natuurlijk goed, verklaart Ollongren, maar maakt inspraak en maatwerk onmogelijk.[348]

Kockelkoren bestrijdt dat een crisisaanpak niet samen kan gaan met ‘de menselijke maat’ en ‘maatwerk’. Je begint juist met de inwoners om te luisteren wat zij nodig hebben. Kockelkoren voegt daaraan toe: “*je probeert een beeld te krijgen in zo’n wijk of in zo’n dorp van wat er nodig is om tot veiligheid te komen in de brede zin van het woord. Vervolgens heb je daar een beeld van. Dan is het wel zaak dat je kunt doorpakken en dat je niet wordt afgeleid door mensen die op het moment dat de aannemer het bestek maakt, nog eens met een rood potloodje langs het bestek gaan lopen om te zien of er geen dingen in zitten die strikt genomen voor de veiligheid niet nodig zijn. Dat is wel wat er gebeurt.*”[349]

346 SodM (28 mei 2019b).
347 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
348 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
349 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

> *Ik zie het als een crisis, maar ik zie de crisisaanpak niet als een oplossing voor de crisis.*
>
> *Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022*

Ook NCG-directeur Spijkerman is geen voorstander van een crisisaanpak. Hij wijst eveneens op de vele facetten die een rol spelen bij de versterkingsoperatie. Het gaat om veiligheid, maar ook om gebiedsontwikkeling, om genoegdoening voor bewoners, om inspraak voor de bewoners, ambities op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid. Een crisisaanpak sluit naar zijn idee niet goed aan bij die veelheid aan facetten van de versterkingsoperatie, zo verklaart hij in zijn openbaar verhoor met de enquêtecommissie.[350]

> *Ik zeg altijd: ik heb geen behoefte aan een crisisaanpak, ik heb behoefte aan crisismaatregelen. Daar gaat het mij om.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022*

Pakket maatregelen moet versterking versnellen
Het Rijk kiest ervoor om op zoek te gaan naar andere manieren om de aanpak te versnellen. In het Bestuurlijk Overleg van 5 juni 2019 komen de betrokken partijen een eerste pakket van versnellingsmaatregelen overeen (ten behoeve van het '*radicaal vereenvoudigen en versnellen van het proces met eigen regie bewoners*' en het '*vergroten van de uitvoeringscapaciteit, inclusief een Nationaal Bouwakkoord Groningen*'). Het betreft maatregelen die zich richten op het vereenvoudigen van het proces, door onder andere mogelijk te maken dat alleen op basis van *expert judgement* versterkingsmaatregelen worden bepaald, en door het inzetten van de typologiebenadering (zie voor een toelichting van dat laatste tekstkader 9.13). Ook het werken met fatale termijnen wordt genoemd, waarbij bewoners een compensatie krijgen wanneer de met hen gemaakte afspraken niet tijdig worden nagekomen, evenals de inrichting van een *real time dashboard* om voortdurend de voortgang te kunnen monitoren.[351] Een speciaal daartoe opgericht Versnellingsteam moet deze maatregelen vervolgens verder uitwerken. Het uiteindelijke pakket wordt vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Groningen op 23 januari 2020. Dit pakket bestaat uit veertien concrete maatregelen, verdeeld over drie hoofdthema's (zie tekstkader 9.13).[352]

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Raymond Knops (die tijdelijk minister Ollongren vervangt[353]), stuurt het Versterkingspakket op diezelfde dag naar de Tweede Kamer, met een toelichting op de verschillende maatregelen. Ook stelt minister Knops, terugblikkend op 2019, dat er in dat jaar via veel verschillende wegen is gepoogd meer snelheid in de

350 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
351 Ministerie van EZK. Notitie t.b.v. bestuurlijk overleg Groningen inzake maatregelenpakket versnellen versterken, 5 juni 2019.
352 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 718.
353 Van 1 november 2019 tot en met half april 2020 vervangt Raymond Knops minister Ollongren als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

versterkingsoperatie aan te brengen. Wijzend op de meest actuele cijfers uit het (inmiddels verbeterde) *dashboard* van de NCG, constateert Knops dat in het laatste kwartaal van 2019 ook daadwerkelijk een versnelling heeft plaatsgevonden. Als die lijn wordt doorgezet, is de ambitie volgens hem haalbaar om in 2020 4.000 opnames en beoordelingen te doen. De implementatie van het Versnellingspakket moet bijdragen aan verdere versnelling en er vooral voor zorgen dat niet alleen bij de opnames en beoordelingen, maar ook in de realisatie – het daadwerkelijke bouwproces – meer tempo gemaakt kan worden.[354]

Opvallend is overigens dat de beide maatschappelijke organisaties, de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad, afwezig zijn bij het betreffende Bestuurlijke Overleg van 23 januari 2020. In een gezamenlijke brief geven de beide partijen aan af te zien van deelname (in hun rol als adviseur), omdat zij van mening zijn dat er in de aanloop naar het overleg weinig tot niets met hun adviezen is gedaan. Hoewel zij af en toe zijn geïnformeerd, is er voor hen geen ruimte geweest om vraagstukken en dilemma's serieus te bespreken, zo stellen de organisaties. Zij vermoeden dat alle besluiten die nu ter vaststelling worden voorgelegd in het Bestuurlijk Overleg, vooraf al zijn uit onderhandeld door de bestuurders en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken en Klimaat. Wel geven zij in de brief nog enkele bedenkingen mee bij het Versnellingspakket. Hoewel zij dit pakket op hoofdlijnen onderschrijven, maken zij zich zorgen over de uitvoering. Ze noemen de complexiteit en onduidelijkheid in verantwoordelijkheden, het ontbreken van een perspectief op de lange termijn, een technocratische benadering en te weinig aandacht voor de interactie met, rechten van en impact op bewoners. Ook zien zij géén voorstellen voor integratie van schadeherstel en versterking.[355]

Tekstkader 9.13 Het Versnellingspakket (23 januari 2020)

In het Bestuurlijk Overleg Groningen van 23 januari 2020 wordt het zogenoemde 'Versnellingspakket' vastgesteld. Het pakket bestaat uit de volgende veertien maatregelen (verdeeld over drie categorieën):

Het versnellen van de versterkingsoperatie

1. Praktijkaanpak (voorheen aannemersvariant)

Eén bouwer/aannemer is verantwoordelijk voor het gehele proces van planontwikkeling tot en met uitvoering. Meer regie en betrokkenheid voor de bewoners. De verwachting is dat deze werkwijze de versterkingsprocedure versimpelt, en mogelijk maakt dat op korte termijn meer gebouwen beoordeeld kunnen worden. Er is reeds een samenwerking met zes regionale bouwpartijen.

354 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 718.
355 GBB & GGB. Schriftelijk advies ten behoeve van Bestuurlijk Overleg Groningen, 23 januari 2020.

2. Typologiebenadering

Op basis van gemeenschappelijke kenmerken van gebouwen wordt bepaald of ze aan de norm voldoen. Voor alle veelvoorkomende typen gebouwen wordt een set aan standaardmaatregelen voor versterking opgesteld. Dit genereert snelheid doordat gebouwen niet meer individueel hoeven worden doorgerekend.

3. Bouwakkoord

Inrichting van een Bedrijfsbureau ter ondersteuning van de praktijkaanpak en typologiebenadering (capaciteit inzichtelijk maken, constante stroom aan werk voor bouwbedrijven organiseren, markt betrekken bij versterkingsoperatie), en sluiten van een Bouwakkoord voor de lange termijn om de marktbenadering structureel vorm te geven.

4. Versnellingsmaatregelen klassiek proces

Versimpeling en versnelling van het versterkingsproces door de NCG in bestaande aanpak, door wijziging van de opzet van de werkwijze van ingenieursbedrijven en minimaliseren van overdrachtsmomenten.

5. Eén uitvoeringsorganisatie

De NCG wordt omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie per 1 januari 2020, waar alle versterkingswerkzaamheden zijn ondergebracht.

6. Steekproef batch 1.581

Conform SodM-advies zijn woningen uit deze batch herbeoordeeld (naar aanleiding van de beving Westerwijtwerd). Uit de steekproef bleek dat alle panden met een normaal risicoprofiel (en die daardoor aanvankelijk niet versterkt zouden worden), op basis van de nieuwe normen, wél versterkt moeten worden.

Het vergroten van de regie van gemeenten

7. Meerjarig versterkingsplan

Gemeenten stellen als opdrachtgever voor de versterking lokale plannen van aanpak vast, waarin is opgenomen hoeveel en welke adressen per jaar opgenomen, beoordeeld en uitgevoerd kunnen worden. Om plannen en capaciteit op elkaar op te stemmen, maken de gemeenten ook een Meerjarig Versterkingsplan.

8. Productiesturing en verbeterde informatievoorziening

Informatie van het CVW en de NCG wordt samengebracht en gevalideerd om tot een betrouwbare centrale database te komen met informatie over de opgave en voortgang van de versterking. De informatie wordt weergegeven in een openbaar *dashboard* op de website van de NCG.

9. Inpassingskosten

Het Rijk stelt een garantiebudget van 50 miljoen euro beschikbaar voor 'inpassingskosten', bijvoorbeeld voor herbestrating, herinrichting groenvoorziening et cetera (kosten die samenhangen met de versterking maar die in sommige gevallen niet door de NAM vergoed worden).

Het verbeteren van het bewonersperspectief

10. Opname op verzoek

De NCG richt een loket in voor opname op verzoek (vanaf 1 maart 2020) waar bewoners terecht kunnen als zij behoefte hebben aan een opname van hun woning. De NCG voert een bureaucheck uit (technische informatie bekijken, nagaan of de woning al in een lokaal plan van aanpak is opgenomen) en plant een opname in. De uitkomst van de opname bepaalt de vervolgstap (direct beoordelen, opnemen in lokaal plan van aanpak, of stopzetten van het proces als er geen reden is tot zorg).

11. Verkenning mogelijkheden uitkeren voorschot door waardedaling

Het advies van het Versnellingsteam is om voorlopig af te zien van een voorschotregeling. Het gaat ervan uit dat na goedkeuring van de Tijdelijke wet Groningen door de Eerste Kamer (voorzien Q2 2020) schade veroorzaakt door waardedaling kan worden uitgekeerd.

12. Koopinstrument/opkoopregeling

Voorwaarden van het huidige Koopinstrument zijn verruimd. De regeling is verlengd tot en met 2024 en het budget is verhoogd tot 20 miljoen euro. Op korte termijn wordt een uitvoeringstoets gedaan op het voorstel van de adviescommissie, waarna definitieve besluitvorming moet plaatsvinden.

13. Overkoepelend versterkingsproces

Het subteam Overkoepelend Versterkingsproces krijgt de opdracht te kijken naar verschillende regiemodellen voor de bewoner (uitvoeringsorganisatie als opdrachtgever; bewoner als opdrachtgever; bouwen in eigen beheer) en gaat het bewonersperspectief uitwerken (de klantreis).

14. Nieuwbouwregeling

De nieuwbouwregeling wordt door de NAM verlengd tot 1 juli 2020. NCG is loket en aanspreekpunt voor aanvragen.[356]

Toch blijft ook vanaf 2020 de roep om versnelling herhaaldelijk terugkeren. Hoewel de voortgangscijfers wel degelijk een verbetering laten zien (de ambitie van minimaal 4.000 beoordelingen wordt in 2020 bijvoorbeeld gehaald en er worden 586 woningen versterkt opgeleverd[357]), blijft het tempo volgens velen nog altijd te laag. In september 2020 schrijft de toezichthouder in een voortgangsrapportage dat de versterking nog altijd onvoldoende op gang komt. Met het huidige tempo duurt volgens SodM de versterking nog ruim 20 jaar. *"Het is onacceptabel om Groningers zo lang te laten wonen in een potentieel onveilig huis."*[358] Opnieuw pleit de toezichthouder voor een eenduidige sturing in de versterkingsaanpak en een crisisaanpak.[359]

Bestuurlijke afspraken in 2020

Het moeizame verloop van de versterkingsoperatie, evenals kritiek uit zowel de regio als de Tweede Kamer op het gebruik aan duidelijkheid voor bewoners, leidt er toe dat zowel de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de minister van Economische Zaken en Klimaat tot het besef komen dat er meer nodig is. Voor de zomer van 2020 vragen de ministers daarom in de ministerraad om mandaat om nieuwe bestuurlijke afspraken te gaan uitwerken, zo verklaart Kajsa Ollongren in haar verhoor. Daarbij was volgens de minister vooral van belang dat het nieuwe akkoord een duidelijke systematiek voor versterking moet bieden, en een oplossing kan bieden voor de vele vaak onuitlegbare verschillen die in de aanpak zijn ontstaan (mede als gevolg van het meermaals actualiseren van bijvoorbeeld de NPR of de verschillende afspraken die voor verschillende groepen huizen tot stand zijn gekomen). Ook moet het mogelijk worden voor mensen om voor een herbeoordeling te kiezen en zijn nieuwe afspraken nodig over investeringen in de regio, stelt Ollongren.[360]

356 Bijlage bij Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 718.
357 NCG (2021), p. 2, p. 12.
358 SodM (2 september 2020).
359 SodM (2020).
360 Verslag van openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.

Na ingewikkelde onderhandelingen slagen Rijk en regio er uiteindelijk in de nieuwe bestuurlijke afspraken te maken op 6 november 2020. In paragraaf 9.5.5 wordt de totstandkoming en inhoud van deze afspraken uitgebreid behandeld.[361] De beide ministers zien de bestuurlijke afspraken als een belangrijk middel om meer ruimte en keuzevrijheid te bieden aan de inwoners van Groningen die te maken hebben met de versterking en als een oplossing voor de verschillen die zijn ontstaan in de aanpak. Minister Wiebes verklaart in zijn verhoor: *"Ik vond dat wij in 2020 een pakket hadden waarvan ik me kan voorstellen dat bewoners daar echt niet alleen de financiële meewind van zouden voelen, maar ook de genoegdoening, de erkenning"*. Of men in die opzet is geslaagd, stelt Wiebes niet te kunnen beoordelen, omdat hij de verdere uitwerking van het akkoord niet meer heeft meegemaakt.[362]

Een nieuwe belofte: in 2028 moet de versterking zijn afgerond
Een jaar later, in november 2021, stuurt minister Ollongren de uitgangspunten van een nieuw 'meerjarenversterkingsplan' naar de Tweede Kamer, na nieuwe afspraken die tot stand zijn gekomen tussen Rijk en regio. De totstandkoming van een meerjarenversterkingsplan betrof één van de afspraken uit het Versnellingspakket van 23 januari 2020 (zie tekstkader 9.13) en vormt de gezamenlijke visie van de gemeenten, de NCG en het Rijk op het verloop van de versterkingsaanpak, zo schrijft Ollongren. *"Met het MJVP beschikt de NCG voor het eerst over een instrument waarmee de gehele versterkingsoperatie meerjarig gepland en gestuurd kan worden*." Ollongren spreekt over een '*dynamisch planningsinstrument*' dat samenhang creëert in de versterkingsoperatie en de benodigde capaciteit voor de komende jaren inzichtelijk maakt en continuïteit biedt richting aannemers. Op basis van deze planning stelt de minister te verwachten dat alle bewoners eind 2023 duidelijkheid hebben over de vraag of hun huis versterking nodig heeft. Bovendien is het de intentie om de gehele versterkingsoperatie in 2028 te kunnen afronden. Om die planning te kunnen halen, moet de NCG in 2022 4.000 opnames en 7.000 beoordelingen uitvoeren. Daarnaast is het streven van de NCG om in 2022 voor 1.500 adressen de uitvoering van de versterking ook helemaal af te ronden.

De totale scope of 'werkvoorraad' van de versterking betreft 27.000 adressen. Volgens de minister hebben niet al deze adressen daadwerkelijk bouwkundige versterking nodig, en zal voor een deel van de bewoners de versterking daarmee ook uiterlijk in 2023 afgerond zijn. De inschatting van de minister is dat zo'n 13.700 adressen (van de 27.000) wel versterkt moeten worden.[363]

Met dit nieuwe plan doet het kabinet in november 2021 een heldere maar ambitieuze nieuwe belofte aan de Groningers. Over de haalbaarheid van deze belofte zijn weliswaar twijfels, maar de belofte staat nog steeds, zo blijkt uit de openbare verhoren. Directeur-generaal Chris Kuijpers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties spreekt over een '*realistische ambitie'*, mits een aantal randvoorwaarden goed worden geadresseerd, die ook in de brief aan de Kamer zijn genoemd. Het gaat dan bijvoorbeeld om bouwcapaciteit en de beschikbaarheid van voldoende wisselwoningen. Het hebben van een heldere planning en doelstelling is volgens Kuijpers echter cruciaal voor de marktpartijen, die zicht nodig hebben

361 Kamerstuk 2020/21, 33529, nr. 830; Bijlage bij Kamerstuk 2020/21, 33529, nr. 830.
362 Verslag van openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
363 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 911.

op een continue bouwstroom.[364] NCG-directeur Spijkerman beaamt dit en stelt dat een uitvoeringsorganisatie ook gewoon een target nodig heeft: *"Er zijn heel veel onzekerheden, maar als NCG moet je sowieso die ambitie, dat target vasthouden. Daar is ook dat MJVP voor bedoeld"*.[365]

> *Poeh! IJs en weder dienende dat er geen grote gekke dingen gebeuren, dus niet de gaswinning omhoog, geen gigantische aardbeving, toch aannemerscapaciteit, wat echt ook wel zou moeten kunnen, netwerken, acht ik hem substantieel.*
>
> *Openbaar verhoor Peter Spijkerman, 29 september 2022*

Ook minister Ollongren noemt de '*streefdatum*' van 2028 wel realistisch, al geeft zij aan dat dit jaartal vooral gekozen is vanwege het advies van de toezichthouder om ervoor te zorgen dat de versterking uiterlijk in 2028 klaar is. Vervolgens heeft Ollongren de NCG gevraagd daarop een planning te maken, waarvan de NCG zelf aangeeft dat deze realistisch is.[366] En ook minister-president Rutte en staatssecretaris Mijnbouw Vijlbrief houden in hun openbaar verhoor vast aan het jaartal 2028. Vijlbrief verklaart: "*Dat is gewoon de planning, dus dat moet gewoon. Alleen, als u mij vraagt of ik daar mijn linkerhand op durf te verwedden, dan zeg ik: nee. Maar het moet wel; het is gewoon de planning*."[367] Al wijst hij wel op de weerbarstige praktijk van de versterking en vindt hij tempo inmiddels iets minder belangrijk.

> *Ik heb inmiddels van veel bewoners begrepen dat ze het tempo belangrijk vinden, maar dat ze het eigenlijk nog veel belangrijker vinden dat ze weten waar ze aan toe zijn en dat de kwaliteit goed is. Daarom ben ik iets milder geworden in mijn oordeel. Als u mij deze vraag aan het begin van het jaar had gesteld, had ik gezegd: het tempo is gewoon te laag en moet omhoog. Ik ben iets minder nadruk op dat tempo gaan leggen.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Toezichthouder blijft kritisch op tempo
De toezichthouder blijft ondertussen onverminderd kritisch op het tempo van de versterking. In 2021 en 2022 wijst SodM opnieuw op het te lage tempo. Hoewel weliswaar geconstateerd wordt dat er steeds meer resultaten worden geboekt en er wel degelijk sprake is van vooruitgang, concludeert de toezichthouder in juli 2021 dat *'de voortgang onvoldoende is om concreet perspectief te bieden'*.[368] In 2022 is de boodschap dat de doelstelling wel haalbaar

364 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers, 30 september 2022.
365 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
366 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
367 Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.
368 SodM (2021).

is om in 2023 alle huizen in de versterkingsoperatie te hebben opgenomen en beoordeeld, maar dat het tempo van de versterking zelf met een factor drie omhoog moet, wil men ook de doelstelling halen dat in 2028 de gehele versterkingsoperatie is afgerond.[369]

> *Vanaf de eerste keer dat wij in 2019 een crisisaanpak hebben geadviseerd, heeft men geprobeerd om te versnellen. Alleen, het rampzalige feit is dat het niet is gelukt.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Uit de meest recente voortgangsrapportage van de NCG blijkt dat eind 2022 8.065 van de 27.234 adressen in de versterking afgerond en 'op norm' zijn. 3.326 daarvan zijn daadwerkelijk bouwkundig versterkt. Bij 4.574 bleek dat versterking niet nodig was omdat de woning reeds aan de norm voldoet, en bij 165 adressen was om andere redenen geen versterking nodig. Op zijn website schrijft de NCG dat in 2022 1.032 huizen zijn versterkt. De doelstelling van 1.000 te versterken adressen in 2022 is daarmee gehaald.[370] Voor een uitgebreider overzicht van de voortgang van de versterking, zie themahoofdstuk VIII.

9.4.12 Aanhoudende discussie over de schaal van de versterkingsoperatie

De noodzaak en schaal van de versterking blijft onderwerp van discussie. De NAM, Shell en ExxonMobil staan op dit punt lijnrecht tegenover SodM. Volgens de oliemaatschappijen is grootschalige versterking niet meer nodig omdat Groningen op basis van '*de modellen'* veilig is. NAM-directeur Johan Atema baart in mei 2021 opzien met een NRC-interview waarin hij stelt dat de versterkingsoperatie '*niet meer nodig*' is. *"Groningen is nu even veilig als Friesland of Zeeland."* Volgens de NAM-directeur zijn er nog maar minder dan 50 huizen die vanwege de veiligheid moeten worden versterkt.[371] Atema baseert zijn uitspraken op de uitkomsten van de nieuwe Seismische Dreigings- en Risicoanalyse (SDRA) van TNO (zie paragraaf 9.2.4), waaruit blijkt dat er 22 gebouwen zouden zijn met een licht verhoogd risicoprofiel.[372]

Atema's opmerkingen over de versterkingsoperatie blijven niet onopgemerkt. Een week na het NRC-interview biedt Atema zijn excuses aan voor de veroorzaakte onrust. Het getal van 50 huizen had hij niet moeten noemen. Wel blijft de NAM-directeur bij zijn stelling dat een grootschalige versterkingsoperatie vanwege de veiligheid in Groningen waarschijnlijk niet meer nodig is.[373]

369 SodM (juni 2022).
370 NCG (30 januari 2023).
371 Middel (8 mei 2021).
372 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 902.
373 Miskovic & Braakman (15 mei 2021).

Ik had dus nooit getallen moeten noemen. Dat schoot zijn doel ver en ver voorbij.

Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022

Ook tijdens een hoorzitting in de Tweede Kamer in oktober 2021 en in zijn openbaar verhoor, een jaar later, blijft Atema achter zijn boodschap staan.[374] Uit de allernieuwste resultaten van de SDRA blijkt dat er geen huizen meer zijn met een licht verhoogd risico. "*Op grond van die hele normatieve, klinische, maar wel objectieve benadering lijkt het erop dat in Groningen het grote gevaar geweken is*", verklaart Atema in zijn openbaar verhoor. Er zullen geen grote hoeveelheden huizen zijn die nog versterkt hoeven te worden. Hooguit '*een huis dat niet goed is onderhouden of een schuur die een halve bouwval is*' zijn nu nog onveilig en hebben versterking nodig, voegt Atema toe.[375] Shell-CEO Ben van Beurden deelt Atema's boodschap. Op de vraag of Groningen op dit moment veilig is, antwoordt Van Beurden in zijn verhoor '*technisch gezien, ja*'. Naar eigen zeggen baseert Van Beurden zijn uitspraak op '*de modellen van TNO*'.[376]

De stelling dat de versterking beperkt kan wordt tot 50 huizen of minder, noemt inspecteur-generaal Kockelkoren feitelijk onjuist. In juni 2021 reageert Kockelkoren op de uitspraken die Atema doet in het NRC-interview. Versterking zal nodig zijn voor '*ettelijke duizenden*' huizen, schat de inspecteur-generaal in. Het precieze aantal is pas bekend als alle huizen geïnspecteerd en beoordeeld zijn. De veiligheid van Groningen is nog steeds in het geding. Er kunnen nog steeds gebouwen instorten. Ook wijst Kockelkoren erop dat veel Groningers al jaren wachten op duidelijkheid over de veiligheid van hun woning, wat gepaard gaat met stress en gezondheidsschade. Veiligheid draait om meer dan alleen het risico om door een aardbeving te overlijden, voegt hij toe.[377]

In zijn openbaar verhoor is Kockelkoren zichtbaar geërgerd als hij reageert op de eerder gemaakte opmerkingen van NAM-directeur Atema en Shell-CEO Van Beurden. "*Ik vind het echt heel teleurstellend en eerlijk gezegd vind ik het beschamend dat we nu, ook hier weer in de deze verhoren, over de ruggen van mensen in Groningen heen een naar mijn idee verkeerde discussie gaan voeren over veiligheid in de regio. Het is echt verdrietig, want degenen die daar nu weer onder te lijden hebben, zijn die mensen in de regio. Die zijn al onzeker en dan horen ze de baas van de NAM zeggen dat het eigenlijk veilig is. Gisteren [in het openbaar verhoor] hoorden we de baas van Shell zeggen dat het technisch gezien veilig is. Daar doen we die mensen in Groningen echt geen plezier mee. Ik zou ook echt wel hopen dat dit stopt, want ze slaan de plank mis*", zo verklaart Kockelkoren.[378]

374 Middel (28 oktober 2021).
375 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.
376 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.
377 SodM (23 juni 2021).
378 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

Kijk, wanneer het wel of niet veilig is, wordt niet bepaald door de oliemaatschappijen, dat bepaalt de Nederlandse overheid.

Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022

De inspecteur-generaal verzet zich tegen het standpunt van de NAM dat grootschalige versterking vanuit veiligheidspunt niet meer nodig is. Maatgevend voor het aantal te versterken huizen zijn de inspecties en de beoordelingen die op de NPR of de typologieaanpak gebaseerd zijn. De NAM en Shell baseren zich voor hun uitspraken op het SDRA-model van TNO, maar dit model is volgens Kockelkoren niet geschikt om te bepalen hoeveel onveilige huizen er nog zijn. De onderliggende berekeningen zijn namelijk gebaseerd op '*hele beperkte informatie*' over de gebouwen omdat er geen inspectie is geweest. "*Dus de verkeerde modellen worden verabsoluteerd door deze mensen om dan dit soort uitspraken te doen, die voor een hoop verwarring en onrust zorgen. Dat moeten ze niet doen, daar moeten ze mee stoppen*", aldus Kockelkoren.[379] Na doorvragen onderkent Shell-CEO Van Beurden in zijn verhoor overigens wel dat '*de enige manier waarop je kunt vaststellen of een huis veilig is, is door het te inspecteren*'.[380] Tot slot benadrukt Kockelkoren in zijn verhoor dat 'veiligheid' niet beperkt moet worden tot de '*stenen veiligheid van de woning*'.[381]

Het standpunt van de oliemaatschappijen dat grootschalige versterking niet meer nodig is, werkt door in de discussie aan de 'achterdeur', waar onenigheid ontstaat tussen de NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de verrekening van de kosten van de versterking (zie paragraaf 9.4.12).

9.4.13 Actuele ontwikkelingen bij versterking: staatssecretaris Mijnbouw start dorpsgerichte versterkingsaanpak

Versterking wordt verantwoordelijkheid van staatssecretaris Mijnbouw

Bij de vorming van het nieuwe kabinet–Rutte IV, dat van start gaat in januari 2022, wordt ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de versterking weer onder te brengen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Er komt een staatssecretaris Mijnbouw die zich gaat bezighouden met het gehele Groningendossier: met zowel de gaswinning als de schadeafhandeling en de versterking. Ook het eigenaarschap van de NCG gaat over van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In zijn verhoor verklaart premier Rutte dat het idee om het hele dossier onder te brengen bij één persoon ontstond nadat de formerende partijen – VVD, D66, CDA en ChristenUnie – een bezoek hadden gebracht aan Groningen in november 2021. "*Je moet eigenlijk iemand hebben alleen voor de aardbevingen en schade*", kwamen de partijen tot de conclusie na gevoerde gesprekken. "*Dat besluit hebben we toen met elkaar genomen, dat we in het kabinet iemand zouden vragen om dat fulltime te doen*", verklaart Rutte.[382]

379 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
380 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.
381 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
382 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

In januari 2022 gaat kabinet-Rutte IV van start. Hans Vijlbrief (D66) wordt benoemd tot staatssecretaris Mijnbouw. Volgens Ollongren – voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties onder kabinet-Rutte III – hoeft de overheveling van de versterking naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat geen grote consequenties te hebben voor de versterking. Volgens Ollongren heeft de staatssecretaris Mijnbouw '*alles*' overgenomen van wat Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties eerder heeft opgebouwd "*aan uitvoeringsorganisatie en ook aan structuur en afspraken met de regio [...]. Aan die basis is volgens mij niet heel veel veranderd en daar ben ik eigenlijk blij om*", aldus Ollongren. Om het dossier te leggen bij één persoon noemt ze '*op zichzelf een begrijpelijke en ook goede ingreep*'.[383]

Ook Vijlbrief zelf vindt het een goed besluit om één persoon verantwoordelijk te maken. De staatssecretaris verklaart: "*Ik vind de portefeuille ook niet te groot om in één hand te leggen. De portefeuille is niet zwaar omdat hij te groot is. De zwaarte zit in de menselijke kant, niet in de moeilijkheidsgraad van het dossier.*"[384] Vijlbrief is per maand twee of drie dagen in Groningen te vinden. Hij spreekt dan met gedupeerden en lokale bestuurders. Door in Groningen te zijn hoopt Vijlbrief meer te kunnen bereiken in het dossier, zo verklaart hij.

> *Naarmate je daar vaker bent, word je steeds minder een Haagse bestuurder en krijg je steeds meer begrip voor de problemen die die gaswinning in Groningen heeft veroorzaakt.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Dorpenaanpak loopt vertraging op

In mei 2022 stuurt staatssecretaris Vijlbrief een brief aan de Tweede Kamer over de versterkingsoperatie, die nog steeds niet snel genoeg loopt. De staatssecretaris kondigt daarin de dorpenaanpak aan: in vier dorpen – Garrelsweer, Zeerijp, Wirdum en Leermens – gelegen in de kern van het bevingsgebied zal gestart worden met deze gebiedsgerichte 'crisisaanpak' waarbij het dorp in zijn geheel zal worden versterkt. Betrokken bouwers, de NCG en de gemeente maken samen met bewoners een versterkingsplan voor het hele dorp. Deze aanpak moet ervoor zorgen dat bewoners weten waar zij aan toe zijn. De versterkingsoperatie zal '*ononderbroken*' doorgaan en betrokken partijen zullen het dorp pas verlaten als de versterking is afgerond. Om te helpen bij de dorpenaanpak zal Vijlbrief een '*verbinder*' benoemen die namens hem in het gebied gaat opereren.[385] In juni maakt Vijlbrief bekend dat hij Bernard Wientjes aanstelt om deze rol van '*troubleshooter*' te vervullen. Wientjes krijgt als taak om vastgelopen en vertragende zaken binnen de versterking in de vier dorpen snel op te lossen.[386]

In zijn verhoor licht staatssecretaris Vijlbrief de dorpenaanpak verder toe. Hij wil de vier dorpen als een '*testcase'* gebruiken om te leren waarom het niet lukt om vaart te krijgen in de

383 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
384 Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.
385 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 1024.
386 Rijksoverheid (23 juni 2022).

versterkingsoperatie. "*We gaan zo'n dorp in en we versterken daar het hele dorp, en we gaan niet weg uit het dorp voordat het hele dorp is versterkt. Dat klinkt allemaal heel logisch, maar dat is niet de manier waarop er werd gewerkt. Ik denk zelf dat die aanpak in ieder geval kan laten zien waar de problemen zitten*", verklaart Vijlbrief. "*Het ergste is namelijk eigenlijk dat we weten dat het misgaat, dat daarbij heel veel factoren spelen, maar dat we niet goed weten welke factoren nou maken dat het echt niet snel genoeg en niet goed genoeg gaat. […] Dat probeer ik nu dus via die dorpenaanpak te achterhalen.*"[387] In zijn verhoor noemt inspecteur-generaal Kockelkoren de dorpenaanpak '*een hele verstandige*' manier van werken.

> *In Garrelsweer is men nu aan het starten met die dorpenaanpak. Dat betekent dat je ergens in het dorp begint met vertimmeren en je het hele dorp door gaat. Eigenlijk moet het hele dorp gedaan worden.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Garrelsweer is het eerste dorp waar de nieuwe dorpenaanpak zal worden ingezet.
In november 2022 – het moment waarop aannemers al bezig hadden moeten zijn met versterken – concludeert Wientjes dat de voorbereiding van dorpenaanpak nog onvoldoende van de grond is gekomen.[388] In een advies aan staatssecretaris Vijlbrief schrijft Wientjes dat er vier knelpunten zijn:

1. De communicatie met en betrokkenheid van bewoners verloopt moeizaam;
2. Er is onvoldoende aandacht voor het duurzaam herstellen van de woonomgeving (en daarmee voor (herstel van) de sociale cohesie);
3. Er zijn veel verschillen tussen gedupeerden ontstaan die '*onduidelijk, niet transparant en niet uitlegbaar*' zijn;
4. De uitvoering van de dorpenaanpak komt niet op stoom: "*De aanpak is tot dusver vastgelopen in een bureaucratie van regels, complexe en rigide processen en een te grote focus op juridische kaders en control.*"

Wientjes constateert dat er snel bij de dorpenaanpak moet worden ingegrepen omdat de aanpak anders dreigt te mislukken. Er is een crisisaanpak nodig. Ook adviseert Wientjes om de invloed van bewoners op de versterking te vergroten, om de vier dorpen aardgasvrij te maken (ter compensatie van het geleden leed) en om onwenselijke en uitlegbare verschillen tussen gedupeerden weg te nemen.[389] Staatssecretaris Vijlbrief laat in een reactie weten dat hij het advies van Wientjes onderschrijft. Ook meldt Vijlbrief aan de Tweede Kamer dat hij een aantal '*vervolgstappen*' zal zetten. Zo gaat de staatssecretaris een externe commissie de opdracht geven *'om een nadere analyse te maken naar moeilijk uitlegbare verschillen binnen de bredere versterkingsoperatie en de schadeafhandeling'*. Dit advies moet in het tweede kwartaal van

387 Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.
388 Rijksoverheid (24 november 2022).
389 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1084.

2023 volgen.[390] Staatssecretaris Vijlbrief maakt op 30 januari 2023 bekend dat Pieter van Geel, oud-voorzitter van de Dialoogtafel, de commissie gaat voorzitten.

9.4.14 Gedoe aan de achterdeur: onenigheid, arbitrage en hoge kosten

In 2018 is besloten om zowel de schadeafhandeling als de versterking publiek te organiseren (zie hoofdstuk 8).[391] De NAM is op afstand gezet, maar blijft wel aansprakelijk. NAM's betrokkenheid is beperkt tot aan de 'achterdeur': het betalen van de rekeningen. Aan de 'voordeur', bij de schadeafhandeling en uitvoering van de versterking, speelt de NAM geen rol meer.

Betalingsovereenkomsten vanwege NAM op afstand

Met het besluit om de NAM op afstand te zetten, waren er afspraken nodig tussen de Staat en de NAM over de financiële afhandeling van de schade- en versterkingskosten. Vooruitlopend op een wettelijke regeling waarmee aan de NAM vooraf een heffing kan worden opgelegd, heeft het ministerie van Economische Zaken en Klimaat met de NAM in 2018 en 2019 verschillende overeenkomsten gesloten (zie tekstkader 9.14). Sinds juli 2020, met de inwerkingtreding van de Tijdelijke wet Groningen, kan de minister van Economische Zaken en Klimaat een heffing opleggen aan de NAM om de kosten te financieren die het IMG maakt. Voor de versterking is dit nog niet wettelijk geregeld (hiervoor moet de Tijdelijke wet Groningen eerst worden aangepast).

Tekstkader 9.14 Betalingsafspraken rondom schade en versterken tussen NAM en Economische Zaken en Klimaat

Schade, maart 2018 – juni 2020

In deze periode handelt de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade (TMCG) de schades af. De volgende overeenkomsten zijn gesloten tussen NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat: in februari 2018 de 'Tijdelijke overeenkomst schadeafhandeling' (verlengd in januari 2020) en aanvullend, de 'Tijdelijke overeenkomst inzake betaling voor schadeafhandeling Groningen' in juli 2019.

Schade, vanaf juli 2020

De schadeafhandeling ligt sinds juli 2020 bij het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG). Op basis van de Tijdelijke wet Groningen (artikel 15) legt de minister Economische Zaken en Klimaat een heffing aan de NAM. De NAM kan een heffingsbesluit betwisten en in bezwaar, beroep en hoger beroep gaan bij de bestuursrechter.

390 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1084.
391 Kamerstuk II 2018/19, 33529, nr. 527.

Als de rechter een heffingsbesluit vernietigt, heeft dat geen gevolgen voor toegekende schades (deze kosten komen dan voor rekening van de minister van Economische Zaken en Klimaat).

Versterking
In november 2018 hebben het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de NAM de 'Interim Betalingsovereenkomst Versterken' (IBOV) ondertekend, met daarin afspraken over de financiering van de versterking. Vanwege het uitblijven van de versterkingswet is de IBOV al verschillende keren verlengd.

Onenigheid en arbitrages bij schadeafhandeling en versterking
Bij de verrekening van zowel de schade- als de versterkingskosten is inmiddels onenigheid ontstaan tussen de NAM en de Staat. De schadefacturen van de TCMG heeft de NAM onder protest betaald. De eerste heffing voor de kosten van het IMG heeft de NAM voldaan, maar de NAM is wel pro forma in bezwaar gegaan tegen de heffing.[392] Dit betekent dat de NAM heeft aangegeven dat zij in bezwaar gaat, maar dit nog moet motiveren. De facturen van de versterking heeft de NAM – deels – gedeeltelijk betaald.[393] In januari 2022 heeft de NAM twee verzoeken voor arbitrage ingediend (zie tekstkader 9.15).

Tekstkader 9.15 De arbitrages over de facturen aan de NAM

De NAM vindt dat de Staat schade- en versterkingskosten in rekening heeft gebracht waarvoor de NAM niet aansprakelijk is.
- Schade: de NAM maakt bezwaar tegen de doorbelasting van de kosten in de periode april 2018 tot en met juni 2020 (toen de schadeafhandeling in de handen was van de TCMG). In die periode is er ongeveer 420,9 miljoen euro doorbelast aan de NAM. NAM heeft de facturen – onder protest – voldaan.
- Versterking: in de periode januari 2020 tot en met juni 2021 is er ruim 460 miljoen euro doorbelast aan de NAM. De NAM heeft de versterkingsfacturen gedeeltelijk betaald: rekeningen vanaf het derde kwartaal 2020 zijn voor 60% betaald.[394]

392 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 866.
393 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van facturen die NAM van de Staat heeft ontvangen in het kader van verrekening van kosten voor versterking waarvan (volledige) betaling is opgeschort, voorzien van een toelichting op de daarbij door betrokken partijen gehanteerde argumenten en ingenomen standpunten, juni 2022.
394 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van facturen die NAM van de Staat heeft ontvangen in het kader van verrekening van kosten voor versterking waarvan (volledige) betaling is opgeschort, voorzien van een toelichting op de daarbij door betrokken partijen gehanteerde argumenten en ingenomen standpunten, juni 2022.

Met de keuze om de schadeafhandeling publiekrechtelijk te organiseren, is '*fundamenteel afstand'* genomen van de tot dan toe lopende gang van zaken waarbij de NAM zowel de veroorzaker was als de verantwoordelijke partij om schades op te lossen. In plaats daarvan komt er een commissie – eerst de TCMG, later het IMG – die schades gaat beoordelen op basis van '*inhoudelijke'* gronden met inachtneming van NAM's aansprakelijkheid, onafhankelijk van de NAM en op afstand van het kabinet.[395]

Zoals beschreven in paragraaf 8.4.4, gaat de TCMG op 19 maart 2018 van start. Op papier is de taakverdeling helder: de TCMG beoordeelt en voert uit, de NAM betaalt. In oktober 2018 ontvangt de NAM de eerste factuur. Al snel blijkt dat de NAM zich niet kan vinden in hoe de TCMG het schadeproces uitvoert. De NAM heeft '*principiële bezwaren*' tegen de kosten die worden doorbelast, en vindt onder meer dat de TCMG het bewijsvermoeden in een te groot gebied toepast.[396]

> *Het gesteggel over aansprakelijkheid, het geruzie bij die achterdeur, heeft ervoor gezorgd dat nog steeds die hele schadeafhandeling niet goed verloopt.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022*

In maart 2019, een jaar na de start van de TCMG, is er een overleg tussen de NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over de schadeafhandeling. Uit een interne mailterugkoppeling van een NAM-medewerker staat beschreven wat de NAM met dit overleg wilde bereiken, namelijk: "*om aan EZK (dus de achterdeur) uit te leggen hoe NAM het nieuwe [TCMG] beleid interpreteert en aan te geven waar de zorgen van NAM zitten"*. De NAM vindt het zorgelijk hoe hoog de TCMG de lat legt om het bewijsvermoeden te ontkrachten, en wijst erop dat het aantal schademeldingen blijft toenemen, net als de hoogte van uitgekeerde schades. De NAM-medewerker eindigt de e-mail met: "*EZK sloot af met de opmerking dat ze op onze input gaan kauwen, en die gaan gebruiken voor het stellen van kritische vragen 'aan de andere kant' (lees: de voordeur). Wij hebben vanuit NAM daar niet op aangestuurd [...] maar dit is dus de beweging die EZK zelf maakt. Er lijkt een basis gecreëerd om samen met EZK de uitwerking van het schadebeleid van TCMG te monitoren en later in het jaar bevindingen hierover uit te wisselen*."[397]

In de maanden die volgen blijft de NAM haar zorgen over de schadefacturen bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat onder de aandacht brengen in brieven, mails en overleggen. Naast de meer inhoudelijke bezwaren, vindt de NAM dat de facturen te weinig gedetailleerde

395 Kamerstuk II 2017/18, 33529. nr. 423.
396 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van facturen die NAM van de Staat heeft ontvangen in het kader van verrekening van kosten voor de afhandeling van schade en waarvan (volledige) betaling is opgeschort, voorzien van een toelichting op de daarbij door betrokken partijen gehanteerde argumenten en ingenomen standpunten, juni 2022.
397 NAM. Mailbericht, 19 maart 2019 8.34. Onderwerp: Nieuw schadebeleid TCMG – uitwisseling interpretatie NAM met EZK.

informatie bevatten.[398] De ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat schrijven aan de NAM terug dat zij ervan overtuigd zijn dat de TCMG haar taken op een juiste manier uitvoert, en de NAM dus de facturen moet betalen.[399]

> *Dus dat de overheid haar beleid wil uitvoeren […] vind ik prima. Maar breng niet de volledige rekening bij NAM in.*
>
> *Openbaar verhoor Johan Atema, 12 oktober 2022*

> *Als jij zelf de schade hebt veroorzaakt […] dan past het toch niet om dan te gaan zeuren over waar het bewijsvermoeden wordt toegepast en waar niet?*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Op de vraag of het aan de NAM is om te oordelen over het schadebeleid van de TCMG, terwijl zij op afstand staat, antwoordt NAM-directeur Johan Atema in zijn verhoor: "*Het is niet aan de NAM om het beleid te bepalen. Het is wel aan NAM om als het beleid gevoerd wordt, te bepalen op welk deel van dat beleid wij moeten betalen*." "*Wij hebben geen blanco cheque afgegeven aan de overheid. Wij hebben niet gezegd: doe maar wat, hier is het geld van NAM, je kunt gewoon alles bij ons indienen. Dat hebben we niet afgesproken"*, voegt Atema toe.

De NAM en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat staan op dit punt lijnrecht tegenover elkaar. Directeur-generaal Sandor Gaastra zegt in zijn verhoor desgevraagd dat het '*echt niet*' aan de NAM is om te oordelen over hoe de TCMG het bewijsvermoeden toepast: "*dat is aan de TCMG*". Ter aanvulling verklaart staatssecretaris Vijlbrief dat het bewijsvermoeden juist '*ruim*' rond het bevingsgebied moet worden toegepast. "*Ik probeer hier echt aan de kant van de mensen in Groningen te staan, en niet aan de kant van de instituties"*, aldus Vijlbrief.

Ook bij de versterkingsopgave is de NAM inmiddels op afstand gezet (zie paragraaf 8.4.12 van hoofdstuk 8). NAM's betrokkenheid zou voortaan beperkt blijven tot het betalen van de versterkingskosten.[400] Maar net als bij schadeafhandeling, is er inmiddels 'gedoe' aan de achterdeur ontstaan. De NAM vindt dat een '*significant en groeiend deel*' van de kosten voor versterkingsmaatregelen niet nodig is om gebouwen aan de geldende veiligheidsnorm te laten voldoen, en die dus niet voor NAM's rekening moeten komen. Dit komt volgens de NAM omdat bij de versterking met verouderde normen wordt gewerkt, en niet op basis van de nieuwste inzichten. De versterkingsfacturen bevatten daarnaast te weinig informatie.[401] Over de versterkingsfacturen volgen de nodige brieven tussen de NAM en het ministerie van

398 NAM. Schriftelijke inlichting met een overzicht van facturen die NAM van de Staat heeft ontvangen in het kader van verrekening van kosten voor de afhandeling van schade en waarvan (volledige) betaling is opgeschort, voorzien van een toelichting op de daarbij door betrokken partijen gehanteerde argumenten en ingenomen standpunten, juni 2022.

399 Ministerie van EZK. Brief van secretaris-generaal Camps aan NAM inzake facturen TCMG, 11 mei 2020;
Ministerie van EZK. Brief van directeur-generaal Gaastra aan NAM inzake facturen TCMG, 28 oktober 2020.

400 Kamerstuk II 2017/2018, 33529, nr. 493.

401 NAM. Arbitrageaanvraag inzake versterking, 31 januari 2022.

Economische Zaken en Klimaat.[402] Directeur-generaal Gaastra stelt in een brief dat het niet meer aan de NAM is om *"te beslissen omtrent de wijze waarop de versterking operatie wordt uitgevoerd [...] De beslissing is nu een verantwoordelijkheid van de ministers van EZK en BZK."* De Staat voldoet aan zijn verplichtingen, en dat geldt zowel voor de hoogte van de facturen als de verstrekte informatie.[403]

Volgens NAM-directeur Atema hebben de NAM en de minister van Economische Zaken en Klimaat '*de afspraak gemaakt*' dat de Nationale Praktijk Richtlijn zou worden bijgehouden. "*Mocht hij dat niet doen, dan moet je mij ook niet de rekening sturen"*, verklaart Atema. Volgens de NAM-directeur leidt de huidige versterkingsoperatie tot een '*geweldige overschatting*'. "*Er zitten nu 10.000 mensen, families in Groningen te wachten op een versterking omdat ze denken dat hun huis onveilig is"*, aldus Atema.[404] Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat houdt er een andere lezing op na. In zijn verhoor stelt staatssecretaris Vijlbrief dat een van de problemen van de versterking juist is dat '*tijdens de wedstrijd*' normen worden aangepast. "*Daardoor ontstaan er verschillen, waar mensen boos over worden. Die verschillen trekken dorpen uit elkaar. Dus ik moet iets met die verschillen die ontstaan zijn. Het kan best zijn dat ik uiteindelijk, om die verschillen zo effectief mogelijk te bestrijden, soms een ruimere norm wil gaan toepassen dan ik nu doe*", verklaart Vijlbrief.[405]

De voorgaande alinea's laten zien dat de onenigheid over de schade- en versterkingsfacturen groot is. In een nota aan minister Wiebes schrijven ambtenaren van Economische Zaken en Klimaat in juni 2020 dat de relatie met de NAM verslechtert. De brieven die NAM stuurt over de facturen "*passen in de bredere context van een sterk verslechterde relatie met NAM en haar aandeelhouders. NAM en EZK zijn nog met elkaar in gesprek, maar het vertrouwen er samen uit te komen op de grotere dossiers is sterk gedaald*." Het ministerie bereidt zich voor op verdere escalatie en mogelijke procedures bij de arbiter.[406] Inmiddels is duidelijk geworden dat de partijen er niet in geslaagd zijn om er samen uit te komen: de NAM heeft op 31 januari 2022 twee aanvragen voor arbitrage ingediend (voor zowel schade- als versterkingskosten, zie tekstkader 9.15).

Hoge uitvoeringskosten van schade en versterking
De 'achterkant' betreft de kosten die het IMG en de NCG maken voor respectievelijk het afhandelen van schade en de uitvoering van de versterking. In haar verantwoordingsonderzoeken uit de Algemene Rekenkamer kritiek op de uitvoeringskosten van de schadeafhandeling en versterking, die volgens de Rekenkamer veel te hoog zijn. Over de gemaakte kosten in 2020 schrijft de Rekenkamer dat de verhouding tussen de '*apparaatskosten*' enerzijds en de daadwerkelijke versterkingskosten en uitgekeerde schades '*disproportioneel*' is.[407] In 2020 was het IMG aan iedere uitgekeerde euro schadevergoeding 55 cent aan uitvoeringskosten kwijt. In 2021 was dat

402 Ministerie van EZK. Schriftelijke inlichting met overzicht van facturen aan NAM voor de afhandeling van schade en kosten voor versterking, juli 2022; NAM. Schriftelijke inlichting met overzicht van facturen die NAM van de Staat heeft ontvangen in het kader van verrekening van kosten voor versterking waarvan (volledige) betaling is opgeschort, voorzien van een toelichting op de daarbij door betrokken partijen gehanteerde argumenten en ingenomen standpunten, juni 2022.

403 Ministerie van EZK. Brief aan de NAM inzake versterkingskosten facturen Q1 en Q2 2020, 24 augustus 2021.

404 Verslag openbaar verhoor van de heer Atema, 12 oktober 2022.

405 Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.

406 Ministerie van EZK. Nota inzake verslechtering van de relatie met NAM aan minister Wiebes, 3 juni 2020.

407 Algemene Rekenkamer (2020).

nog meer, namelijk 74 cent (bij fysieke schade). Met de invoering van een vaste vergoeding bij schade hoopt het IMG de uitvoeringskosten naar beneden te krijgen.[408]

> *Het systeem blijft kostbaar zolang je het systeem opzet langs de aansprakelijkheid van de NAM, want dan moet je het Burgerlijk Wetboek volgen.*
>
> *Openbaar verhoor Bas Kortmann, 29 september 2022*

Bij schade gaat ongeveer de helft van de uitvoeringkosten naar onafhankelijke deskundigen die in opdracht van het IMG beoordelen of schade veroorzaakt is door bevingen. De inzet van deskundigen is volgens de Rekenkamer verbonden aan het gegeven dat de kosten voor schadeherstel verhaald moeten worden op de NAM. De Rekenkamer doet daarom de suggestie om te verkennen of een afkoopregeling met de NAM een mogelijke optie is omdat het Rijk dan '*doelmatiger*' kan optreden (want de kosten hoeven niet meer op adresniveau aan de NAM verantwoord te worden).[409]

Tekstkader 9.16 Verhouding tussen uitvoeringskosten en uitgekeerde vergoedingen voor fysieke schade: een vergelijking

De Algemene Rekenkamer is kritisch op hoeveel het IMG in 2020 en 2021 kwijt is aan uitvoeringskosten per uitgekeerde euro vergoeding aan fysieke schade (respectievelijk €0,55 en €0,74).

In eerdere jaren, toen de TCMG en de NAM schade afhandelden, was de verhouding tussen de uitvoeringkosten en uitgekeerde schadevergoeding vergelijkbaar (zie tabel 9.6).

Vooral in 2017, in de opstartfase van de TCMG, lag het bedrag nog veel hoger: per uitgekeerde euro aan schadevergoeding waren uitvoeringkosten gemoeid van €5,17.

Onderzoekers die de Tijdelijke wet Groningen hebben geëvalueerd, hebben een andere kijk op de inzet van deskundigen. Die komt volgens de onderzoekers voort uit de opdracht van het IMG om schades rechtvaardig af te handelen. "*Op die manier streeft het IMG ernaar om daadwekelijk geleden schade te vergoeden, in plaats van meer generieke (forfaitaire) compensatie*

408 Algemene Rekenkamer (2021).
409 Algemene Rekenkamer (2020).

toe te kennen. Op die manier, zo is het idee, kan ook recht worden gedaan aan de specifiek door een individu geleden schade, en wordt voorkomen dat er sprake is van ondercompensatie bij de uitkering van een standaardbedrag", schrijven de onderzoekers. In de evaluatie staat dat het nadrukkelijk de wens is van het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging om niet met standaardbedragen te werken, en elke schade inhoudelijk te beoordelen.[410]

Ook aan 'zaakbegeleiders', die het persoonlijke aanspreekpunt vormen voor schademelders, is het IMG relatief veel geld kwijt. Voorzitter Bas Kortmann verklaart daarover: "*Iedereen die bij ons een aanvraag doet voor schadevergoeding, krijgt een zaakbegeleider. […] Dat is natuurlijk een dure manier, maar daar ben ik nog steeds voorstander van. Het kost geld, maar dat is een mooie aanvulling van de menselijk maat bij de afwikkeling van de schadeproblematiek"*.[411]

In hun evaluatie van de Tijdelijke wet Groningen onderschrijven de onderzoekers dat de uitvoeringskosten van het IMG hoog zijn, maar de hoge kosten lijken een '*onvermijdelijke consequentie'* van de opdracht en de doelen van het IMG. Dat het IMG binnen de huidige opdracht tegen veel lagere uitvoeringskosten kan werken, noemen de onderzoekers '*moeilijk voorstelbaar'*.[412]

Tabel 9.6 Verhouding tussen uitvoeringkosten en schadevergoedingen in miljoen €, 2012-2021

	Jaar	Uitgekeerde schade	Uitvoerings-kosten	Kosten per euro uitgekeerde schadevergoeding
NAM[413]	2012	1	0,6	0,60
	2013	24	12,9	0,54
	2014	88,6	34,6	0,39
	2015	128,5	66,5	0,52
	2016	64,7	47,7	0,74
	2017	25,9	45	1,74
TCMG	2018	7,7	39,9	5,17
	2019	139,5	105	0,75
IMG	2020	318,1	176,3	0,55
	2021	310,1	230	0,74

Bron: NAM, RVO, TCMG[414]

410 Boot et al. (september 2022).
411 Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.
412 Boot et al. (september 2022).
413 Uitgekeerde schade door de NAM is inclusief voor de NAM onverplichte regelingen (zoals vouchers: €11 miljoen, 'aanbod oude schademeldingen': €43 miljoen, waardevermeerdering buitengebied: €4,2 miljoen).
414 Ministerie van Financiën. Rapportage van feitelijke bevindingen jaarrapportage 2018
RVO inzake werkzaamheden TCMG, 9 oktober 2019; TCMG (20 maart 2020); IMG (maart 2021); IMG (maart 2022).

Ook met de versterking zijn hoge kosten gemoeid. Het kost gemiddeld rond de €50.000 om te beoordelen of een woning aan de veiligheidsnorm voldoet. Er zijn dan nog geen versterkingswerkzaamheden verricht.[415] De versterkingskosten, waar ook de kosten van opname en beoordeling onder vallen, beslaan ongeveer driekwart van de totale versterkingskosten. Het overige deel bestaat uit uitvoeringskosten. De typologieaanpak die de NCG sinds 2021 hanteert, moet ervoor zorgen dat de beoordelingskosten flink afnemen, naar €2.500 per woning.[416]

9.5 De regio en inwoners: iedere oplossing een nieuw probleem

Twee bestuursovereenkomsten kort achter elkaar, bedoeld voor de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen en het vlot trekken van de versterkingsoperatie, zorgen voor forse budgetten die in de regio geïnvesteerd worden. Desondanks wil het met de uitvoering van de beide overeenkomsten nog niet vlotten. Op zaterdag 15 januari 2022 volgt een nieuwe fakkeltocht (vier jaar na de vorige tocht) met naar schatting 8.000 tot 10.000 deelnemers door de binnenstad van Groningen. De deelnemers vragen om '*respect voor Groningen*' omdat ze het idee hebben dat bij de rest van de bevolking van Nederland nog steeds niet duidelijk is wat er in Groningen aan de hand is.[417] De onvrede is vergroot door de gebeurtenissen eerder die week toen veel Groningers tevergeefs buiten in de rij stonden om subsidie te bemachtigen.

In januari 2022 start het nieuwe kabinet met staatssecretaris Mijnbouw Vijlbrief die het volledige dossier onder zich krijgt. Vijlbrief wekt – ondanks een valse start – vertrouwen door duidelijkheid te bieden over het sluiten van het Groningenveld en meteen met een oplossing te komen voor het tekort aan budget voor de subsidieregeling waarmee hij op zijn eerste dag geconfronteerd wordt. Het is de vraag of dit vertrouwen inderdaad blijvend is. De gasmarkt wordt onderwerp van een nationaal debat na een forse stijging van de gasprijzen door de inval van Rusland in Oekraïne en inwoners blijven aandacht vragen voor nieuwe problemen die zich aandienen.

9.5.1 Gemeenten door herindelingen beter in staat versterking uit te voeren

De slagkracht van de aardbevingsgemeenten wordt vergroot door schaalvergroting als gevolg van gemeentelijke herindelingen. Het aantal gemeenten met 'aardbevingsproblematiek' daalt tussen 2018 en 2021 van zestien naar vijf.

Na gemeentelijke herindelingen zijn er vijf aardbevingsgemeenten

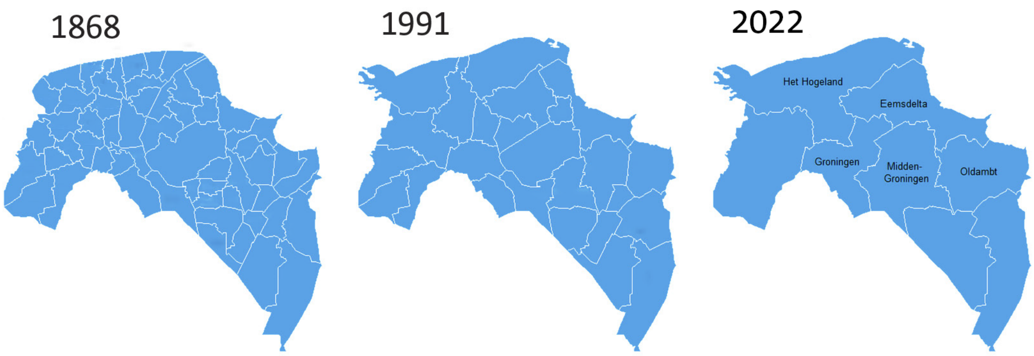
Recente gemeentelijke herindelingen in de huidige vijf 'aardbevingsgemeenten' hebben hun weerslag gehad op de aanpak van de aardbevingsproblematiek. Aan de ene kant kosten herindelingen veel energie van de organisatie omdat de organisaties groter worden, mensen nieuwe functies krijgen, met anderen moeten gaan samenwerken. Daarnaast gaat een fusie ook gepaard met verkiezingen en ook het inwerken van nieuwe bestuurders kost energie. Aan de andere kant kwam in de openbare verhoren ook naar voren dat de oude veel kleinere gemeenten niet altijd toegerust waren om de problemen die op hen afkwamen het hoofd te bieden en dat er bijvoorbeeld een aantal keer is teruggevallen op de breder aanwezige

415 Algemene Rekenkamer (mei 2021 H9a).
416 Algemene Rekenkamer (mei 2021 H9b).
417 NOS (15 januari 2022).

expertise bij de provincie en de gemeente Groningen. Door de gemeentelijke herindelingen zijn grotere gemeenten ontstaan, met een ambtenarenapparaat dat beter toegerust is op de opgaven waarvoor gemeenten zich geplaatst zien; met de name de uitvoering van de versterkingsopgave.

De volgende gemeenten vormen het resultaat van de gemeentelijke herindelingen:
- Eemsdelta; fusie per 1 januari 2021 (Delfzijl, Appingedam, Loppersum).
- Het Hogeland; fusie per 1 januari 2019 (De Marne, Eemsmond, Winsum, Bedum).
- Groningen; fusie per 1 januari 2019 (Groningen, Haren, Ten Boer).
- Midden-Groningen; fusie per 1 januari 2018 (Slochteren, Hogezand-Sappemeer, Menterwolde).
- Oldambt; fusie per 1 januari 2010 (Scheemda, Winschoten, Reiderland).

Vanaf 1 januari 2021 is er derhalve sprake van nog vijf aardbevingsgemeenten.



Figuur 9.10 Gemeentelijke herindelingen tot de vijf huidige 'aardbevingsgemeenten'

9.5.2 Nogmaals excuses in de Kamer, maar nog steeds geen oplossing in zicht

Diverse personen hebben in de loop van de tijd excuses aangeboden, binnen en buiten de Tweede Kamer. Het tonen van spijt en het aanbieden van excuses kwam ook op diverse momenten aan de orde tijdens de openbaar verhoren. Elsevier Weekblad schrijft over een onderzoek naar het maken van politieke excuses door onderzoekers van de universiteit van Tilburg: *"Excuses zijn zo normaal geworden in het sociale verkeer tussen politiek en burger dat je er nauwelijks nog van opkijkt"*.[418]

418 Schoonhoven (26 februari 2022).

> *Daar heb ik later "sorry" voor gezegd, want het had helemaal niks met de regio te maken, dat was een klunzige uitspraak van me.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

'*Versprekinkje*' Minister Wiebes
Minister Wiebes maakt op 23 mei 2019 excuses voor zijn uitspraak over een '*bevinkje*': *"Ik probeerde duidelijk te maken dat deze ene beving niet de aanleiding is om nu opeens iets uit de mouw te toveren, maar dat we al maanden continu zoeken naar mogelijkheden voor verbetering en versnelling. Dat verdienen de Groningers. Eerder had ik ook juist benadrukt hoe heftig deze beving is voor de bewoners. Een stomme verspreking. Erg vervelend."*[419] Minister-president Rutte noemt de '*verspreking*' van Wiebes een dag later '*een ongelooflijk domme opmerking*', maar wijt deze ook aan de druk waaronder Wiebes staat en de vermoeidheid na een dag hard werken.[420]

Premier Rutte voor het eerst naar de Kamer
Op 4 juni 2019 volgt een debat in de Kamer met premier Rutte en de ministers Wiebes en Ollongren. Het is de eerste keer dat Rutte in de Kamer verantwoording aflegt over de problematiek in Groningen. Hij spreekt over '*een crisis in slowmotion*'.[421] Het kabinet heeft maatregelen aangekondigd om het '*stuwmeer*' bij de schadeafhandeling weg te werken, door een algemene schadevergoeding van €4.000 aan te bieden aan gedupeerden en door facturen tot €10.000 in één keer te vergoeden. Wiebes heeft dit een *'generaal alsjeblieft*' genoemd omdat deze term hem geschikter leek dan een '*generaal pardon*'[422], maar ook deze term valt niet goed bij iedereen: *"Alsof de Groningers nu ineens massaal dank je wel moeten zeggen"*.[423] Dit verwijt wordt in het Kamerdebat herhaald.

> *Achteraf dacht ik ook: dat had ik eerder moeten doen. Ik had in ieder geval eerder moeten kijken of ik niet moest aanschuiven.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Excuses Rutte in de Kamer, in drievoud
Tijdens het debat maken de bewindslieden excuses voor drie verschillende dingen ('excuses in drievoud'): *"omdat veiligheid in het gaswinningsgebied nooit een rol heeft gespeeld, omdat de overheid de ernst van de situatie veel te lang heeft onderschat en omdat bij het schadeherstel snelheid en voortvarendheid het steeds hebben afgelegd tegen juridische precisie"*.[424] Minister Wiebes herhaalt zijn excuus voor het gebruik van de term '*bevinkje*'. Het debat spitst zich verder toe op het verder verlagen van de gaswinning en de veronderstelde gevaren voor de

419 Leeuwarder Courant (24 mei 2019).
420 Ortjens (25 mei 2019).
421 Hofs (5 juni 2019).
422 Markus (23 mei 2019).
423 RTV Noord (4 juni 2019).
424 Markus (4 juni 2019).

leveringszekerheid. Rutte heeft de week ervoor gewaarschuwd dat een verlaging kan leiden tot doden in Limburgse verzorgingstehuizen en krijgt het verwijt dat Groningen en Limburg op die manier *'tegen elkaar worden uitgespeeld'*. Rutte verklaart dat dit niet zijn bedoeling was.[425] Er volgen geen concrete toezeggingen en NRC concludeert: *"Zo bleven de Kamerleden, en de Groningers, achter met alleen excuses als concreet resultaat*."[426] Dat dit onvoldoende was bleek ook uit de cynische reactie in het Dagblad van het Noorden: *"Excuses alleen dichten geen scheuren"*.[427]

Excuus Rutte over psychische impact leidt tot actie
In zijn openbaar verhoor geeft premier Rutte aan dat de drie onderwerpen waarvoor hij excuses maakte nog steeds gelden, maar hij voegt er ook een '*vierde*' aan toe: *"We hebben ons misschien te laat de enorme psychische impact gerealiseerd op iedereen, maar ook op kinderen. We realiseerden ons die denk ik al wel eerder, maar hebben er vermoedelijk te weinig met elkaar over gesproken."*[428]

> *Ik zou, als ik die excuses opnieuw moest maken, die precies zo herhalen. Ik zou er nog een vierde aan toevoegen. [...] Als ik vind dat de overheid, ikzelf fouten heb gemaakt, dan moeten we dat ook uitspreken.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Op 23 november 2022 (een maand na de openbare verhoren en het excuus dat premier Rutte maakte), stuurt staatssecretaris Vijlbrief een brief over het '*mentaal welzijn bewoners in het aardbevingsgebied'* aan de Kamer, met hierin extra maatregelen die een bijdrage moeten leveren aan het oplossen van de problematiek ten aanzien van de mentale gevolgen van aardbevingen.[429] In de bijgevoegde beslisnota is onder andere aangegeven dat:
- Er een specifiek plan van aanpak voor de problematiek onder kinderen en jongeren komt en de eerdere opgestarte trajecten bestendigd worden.
- Er laagdrempelige toegang tot hulp voor bewoners komt bij zowel de uitvoeringsorganisaties, als in dorpen en wijken ('*ontzorging*').
- Er een campagne komt voor kinderen in het aardbevingsgebied samen met de kindertelefoon (waarvan de medewerkers vooraf getraind worden).
- Er speciaal op kinderen gericht informatiemateriaal ontwikkeld zal worden.
- Er een specifiek onderzoek komt naar het welzijn van jongeren en kinderen in het aardbevingsgebied.

425 Markus (4 juni 2019).
426 Kammer (5 juni 2019).
427 Brouwer et al. (2022), p. 34.
428 Verslag openbare verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.
429 Bijlage bij Kamerstuk II 2022/23, 33529 nr. 1081.

Daarnaast komen er programma's die bewoners ondersteunen bij mentale problemen, zoals specifieke trajecten van de GGD, opleidingen voor begeleiders en sociaal-maatschappelijke ondersteuning in gemeenten door aardbevingscoaches en geestelijk verzorgers.[430]

Erkenning fouten door NAM

Op 10 april 2021 volgt ook de NAM met de erkenning dat er fouten zijn gemaakt. In een interview in Het Financieele Dagblad erkent directeur Johan Atema dat zijn bedrijf fouten heeft gemaakt.[431] Hij onderscheidt er vier:

1. NAM heeft de seismische verandering te laat herkend.
2. NAM zag de bevingen als een technisch probleem, met onvoldoende empathie voor de mensen.
3. NAM heeft te lang gedacht dat ze het zelf wel konden oplossen, waarbij het bedrijf te weinig oog had voor bestuurders, de bevolking en het Staatstoezicht op de Mijnen.
4. NAM heeft niet zelf duidelijk aangegeven dat de winning in Groningen naar nul zou moeten en dit besluit laten forceren door minister Wiebes.

Atema stelt in genoemd interview: *"Iedereen vertelde elkaar dat we niet van het Groningse gas af konden. We hielden het gewoon niet voor mogelijk. Daarin zijn we te meegaand geweest. En toen kwam Wiebes".*[432]

Atema geeft in deze periode meerdere interviews. In een interview in het NRC van 6 mei 2021 geeft hij aan dat er op basis van nieuwe rekenmodellen nog maar vijftig huizen versterkt zouden moeten worden.[433] Na onrust hierover is hij genoodzaakt hier ook excuses voor aan te bieden (zie verder paragraaf 9.4.12).[434]

9.5.3 Uitvoering Nationaal Programma Groningen middels een bestuursovereenkomst

Ondertekening bestuursovereenkomst NPG

Op 11 maart 2019 tekenen de gemeenten in het aardbevingsgebied, de provincie Groningen en het Rijk een bestuursovereenkomst over het NPG, waarvan het startdocument op 5 oktober 2018 is ondertekend. De presentatie vindt plaats kort voor de verkiezingen voor de Provinciale Staten op 20 maart 2019. De afspraken richten zich op de betrokkenheid van partijen, de uitvoering van het programma, de financiering, de bevoegdheden van het bestuur en de organisatie. "*Voor de uitvoering van het Nationaal Programma Groningen wordt via het Rijk een bedrag van €1,15 miljard euro als startkapitaal en investeringsbudget beschikbaar gesteld (inclusief een bijdrage van de NAM)*". De bijdrage van de NAM is 500 miljoen euro (deels ook Rijk). De looptijd bedraagt een periode van tien jaar (tot 2030).

De Tweede Kamer heeft op dat moment al gedebatteerd over het NPG en aan de wens van de Kamer (motie-Beckerman c.s.) om de cofinancieringseis te versoepelen wordt voldaan (zie paragraaf 8.5.2 van hoofdstuk 8). Voor een deel van de inzet van het budget vervalt de

430 RTV Noord (23 november 2022).
431 Grol (10 april 2021).
432 Grol (10 april 2021).
433 Middel (6 mei 2021).
434 Miskovic & Braakman (15 mei 2021).

volgende eis: "*Bij inzet van het startkapitaal voor bovenlokale initiatieven is altijd sprake van cofinanciering met andere publieke middelen (van provincie, gemeenten, Rijk of waterschappen) en/of private middelen. Bij inzet voor lokale initiatieven wordt gestreefd naar cofinanciering. Het overeengekomen startkapitaal voor gemeenten en de provincie Groningen komt bovenop de reeds bestaande financiële bijdragen vanuit het Rijk en eigen gemeentelijke en provinciale inkomsten*".[435]

Het kabinet informeert de Tweede Kamer op 13 maart 2019 over de bestuursovereenkomst.[436] Minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat geeft aan dat het een vervolg is van de op 5 oktober 2018 overeengekomen uitgangspunten, waarmee de programmalijnen in overleg met de regio zijn vertaald naar pijlers die op lokaal en regionaal niveau worden uitgevoerd. Hij spreekt de verwachting uit dat er op regionaal niveau meer aandacht is voor economische structuurversterking, natuur, energie en klimaat. Op lokaal niveau gaat de aandacht juist naar stads- en dorpsvernieuwing. Minister Wiebes geeft aan dat de regionale bestuurders voor de zomer overeenstemming willen bereiken over de exacte verdeling van de middelen over lokale en regionale doelen.

Afspraken over doelen en verdeling middelen in de regio
In de zomer van 2019 vindt een aantal bijeenkomsten plaats waar door gemeenteraadsleden en Statenleden gesproken wordt over de doelstellingen van het Nationaal Programma Groningen en de verdeling van de middelen. De eerste bijeenkomst betreft een Stateninformatiedag op 5 juni 2019. Marco Pastors en Wim Deetman, beide betrokken bij het Nationaal Programma Rotterdam Zuid, zijn uitgenodigd om hun ervaringen in Rotterdam Zuid met de Groningse volksvertegenwoordigers te delen.[437] Zij brengen op 19 juni 2019 advies uit ten behoeve van de tweede bijeenkomst op 29 juni 2019, de Radenconferentie *Op weg naar het Nationaal Programma Groningen*. Ze formuleren hiervoor vijf verbeterpunten voor het Nationaal Programma Groningen.[438] Zo zou er gewerkt moeten worden aan een gedeeld ambitieniveau, samenhangende visie en aanpak; zou de focus (meer) moeten liggen op de inwoner; zou de juiste governance en doorzettingskracht vormgegeven moeten worden; zou de betrokkenheid van de Rijksoverheid vastgelegd moeten worden en zouden de gemeenteraden en Provinciale Staten in positie gebracht moeten worden. De verbeterpunten lijken ter harte genomen te worden als de leden van de Provinciale Staten van de provincie Groningen en gemeenteraden van de zeven deelnemende gemeenten aan het NPG op 10 september 2019 bijeenkomen om het programmakader voor het NPG te bespreken.

435 Nationaal Programma Groningen (11 maart 2019).
436 Kamerstuk II, 2018/19, 33529, nr. 587.
437 Deetman & Pastors (5 juni 2019).
438 Deetman & Pastors (19 juni 2019).

> *Wat ik zo ontzettend goed vind, is dat er twee sessies zijn geweest van alle gemeenteraden en Provinciale Staten, onder de bezielende leiding van de heren Deetman en Pastors, in de warme Energy Barn in Groningen, waarin de leden van de gemeenteraden de doelstellingen krachtig hebben aangescherpt en hebben gezegd: hier gaat het Nationaal Programma over.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

De deelnemers spreken af dat de kern is dat de inwoner centraal staat: dat moet de focus worden van het NPG. Ook is in het programmakader het gezamenlijke ambitieniveau beschreven, met de focus op het versterken van de brede welvaart op vier gebieden die voor de regio van belang zijn: 1) Economie; 2) werken en leren; 3) leefbaarheid en 4) natuur en klimaat. Voor iedere ambitie zijn een doelstelling en indicatoren geformuleerd. Vastgelegd is dat de gemeenteraden en Provinciale Staten actualisaties en aanpassingen moeten vaststellen. Bij de beoordeling van programma's en projecten speelt het bestuur van het Nationaal Programma Groningen een belangrijke rol. De betrokkenheid van het Rijk is geregeld via de positie van de bewindspersonen van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het (algemeen) bestuur. Op 19 september 2019 stelt het bestuur van het NPG dit programmakader vast.[439]

> *De raads- en Statenleden zeiden: dit zijn de doelstellingen en we willen daar indicatoren bij hebben, want we willen zien dat de besteding van dat geld gaat bijdragen aan die doelen.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Het algemeen bestuur van het NPG bestaat medio 2022 uit vijftien leden: een onafhankelijk voorzitter, twee bewindspersonen (Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of hun vervangers), vijf bestuurders van de aardbevingsgemeenten, twee gedeputeerden, vijf vertegenwoordigers van economische sectoren en instellingen en een vertegenwoordiger van het Gasberaad. Zeven van hen vormen het dagelijks bestuur. Een gevolg van deze samenstelling is dat ieder (provinciaal, lokaal of thematisch) programma een vertegenwoordiger heeft in het bestuur. Een programmabureau van ongeveer twintig medewerkers ondersteunt het bestuur en coördineert de uitvoering. Een onafhankelijke beoordelingscommissie van zes personen toetst of de voorstellen inhoudelijk bijdragen aan de ambities en voorwaarden van het NPG en adviseert het bestuur hierover. Het bestuur besluit over toekenning.

De provincie en de gemeenten zijn bij de start van het NPG een verdeelsleutel voor de eerste 75% van de middelen overeengekomen. De verdeling van de laatste 25% van de totale middelen zal in 2023 plaatsvinden na een evaluatie. Elke gemeente en de provincie komt

439 Nationaal Programma Groningen (19 september 2019).

met voorstellen voor hun deel. Over de besteding van de middelen bestaat aanvankelijk verschil van inzicht tussen de provincie en de gemeenten. De provincie ziet de middelen als additioneel, los van bestaande programma's en beleidsdoelstellingen. Voor de gemeenten in het aardbevingsgebied bieden de middelen de mogelijkheid om iets extra's te doen binnen bestaande programma's en beleidsdoelstellingen. De gemeenten hebben het financieel lastig en de middelen zorgen ervoor dat ze iets extra kunnen doen op het gebied van leefbaarheid of de aanpak van sociale problematiek.

Binnenlandse Zaken wordt verantwoordelijk voor NPG
Op 16 oktober 2019 kondigt het kabinet aan dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de versterking en het NPG.[440] Bij de start van het kabinet is al afgesproken om de betrokkenheid bij de aardbevingsproblematiek breder te spreiden over de kabinetsleden. Zo vraagt minister Wiebes al op 28 november 2017 *'om samenwerking bij de Groningse aardbevingsaanpak, in het bijzonder in relatie tot perspectief bij versterken en governance'.*[441] Het kabinet wijst erop dat de versterkingsaanpak in een volgende fase is gekomen: naast het borgen van veiligheid zijn er ook mogelijkheden voor een integrale vernieuwingsaanpak voor steden, dorpen en buurten. De overdracht naar Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties sluit volgens de brief aan bij de verantwoordelijkheden en expertise bij dat ministerie op het gebied van burgerparticipatie, bestuurskracht, bouwen, wonen en ruimtelijke ordening. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties krijgt zodoende de coördinerende rol binnen het NPG. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat richt zich binnen het NPG op economische ontwikkeling en energietransitie.[442]

Verantwoordelijkheid NPG weer terug naar Economische Zaken en Klimaat
Inmiddels is het NPG in uitvoering. Met het aantreden van kabinet-Rutte IV en de aanstelling van staatssecretaris Vijlbrief is de verantwoordelijkheid voor het NPG binnen de rijksoverheid weer bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat belegd. Jaarlijks rapporteert het bestuur in een jaarverslag over de voortgang van de afzonderlijke programma's. Hoewel de looptijd van het NPG tot en met 2029 is, laat tabel 9.7 zien dat de uitgaven op alle programma's nog achter lijken te blijven bij de gereserveerde en de toegekende middelen.

Vanaf 2022 is Johan Remkes de nieuwe –onafhankelijk- voorzitter van het NPG-bestuur en niet langer de commissaris van de Koning René Paas. In het jaarverslag 2021 geeft hij in het voorwoord aan: *"Als we een stevige verbetering willen voor de generaties na ons, dan moeten wij ambitieuze keuzes maken"*.[443] Hiermee neemt hij een voorschot op de aanpassingen in de focus van het NPG waartoe eind 2022 besloten wordt. Het bestuur legt vanaf dan de focus op de langetermijndoelen en de meer kritische toetsing van projecten op de bijdrage aan die doelen.

440 Kamerstuk II, 2019/20, 33529, nr. 695.
441 Ministerie BZK. Nota aan minister Ollongren inzet Groningen: verzoek minister EZK, 28 november 2017.
442 De minister van EZK blijft verantwoordelijk voor de veiligheid in verband met de gaswinning.
443 Nationaal Programma Groningen (juni 2022).

Tabel 9.7 Voortgang uitvoering Nationaal Programma Groningen

	Gereserveerd (miljoen €)	Toegekend (miljoen €)		Uitgegeven (miljoen €)	
		In 2021	Totaal t/m 2021	In 2021	Totaal t/m 2021
Gemeente Eemsdelta	87,4	7,4	58,7	0,3	8,3
Gemeente Midden-Groningen	55,1	25,4	39,0	3,5	5,6
Gemeente Groningen	42,1	4,2	27,8	2,5	3,7
Gemeente Het Hogeland	38,4	3,2	24,9	3,8	6,6
Gemeente Oldambt	22,4	4,9	5,8	1,1	1,4
Gemeente Westerkwartier	1.7	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal lokale programma's:	**247,1**	**45,1**	**156,2**	**11,2**	**25,7**
Totaal provinciaal programma:	**193,8**	**38,7**	**135,4**	**22,9**	**45,0**
Toukomst	100,0	26,8	28,1	0,3	1,3
Programmabureau	42,5		21,2	3,1	7,1
Erfgoedprogramma	20,0		20,0	3,1	3,3
Zorgprogramma	40,00		40,0	4,80	10,80
Loket leefbaarheid	10,0		10,0	0,4	1,9
Impulsloket	10,0		10,0	0,7	1,5
Programma energieparticipatie	5,0		2,5	0,5	0,6
Overige projecten	75,1		75,1		50,0
Totaal speciale programma's	**302,6**	**26,8**	**206,9**	**12,8**	**76,4**
Totaal	**1.046,1**	**110,6**	**498,5**	**46,9**	**147,1**

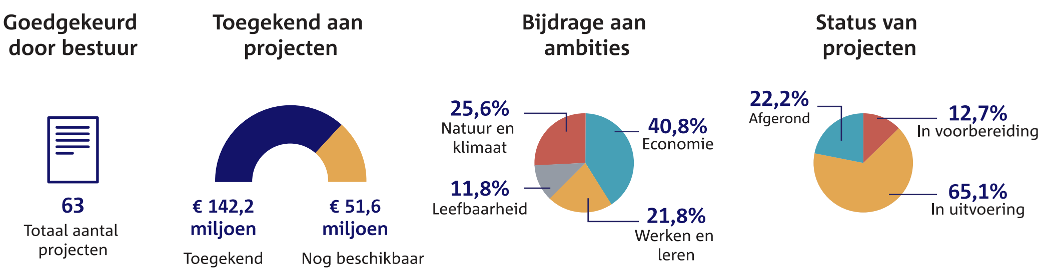
Bron: Nationaal Programma Groningen (juni 2022)[444]

Uitvoering: Provinciaal programma
Het NPG is onderverdeeld in verschillende programma's. De provincie hanteert zes programmalijnen voor het provinciale programma: 1) toekomstbestendige economie; 2) ons Groninger landschap; 3) bereikbaarheid; 4) van onderwijs naar kennis en vakmanschap; 5) Groningen als fijne leefomgeving en 6) gezondheid: meer gezonde jaren. Opvallend genoeg komen deze niet overeen met de eerder geformuleerde programmalijnen en doelen, die luiden: *"Het provinciaal programma draagt bij aan projecten die vaak gemeentegrens overstijgend zijn,*

444 Het bedrag telt op tot 1,05 miljard euro omdat besloten is dat er vanuit het NPG een bijdrage van 100 miljoen euro naar de bestuurlijke afspraken 2020 gaat. Zie paragraaf 9.5.5.

maatschappelijke thema's waar vaak een provinciale aanpak voor nodig is. Denk daarbij aan het versterken van de economie, de energietransitie, vergroening van bedrijven en verdergaande digitalisering. En aan het investeren in betere bereikbaarheid binnen de provincie, met duurzame mobiliteit en zoveel mogelijk CO2-neutrale infrastructuur".[445]

Het overzicht van de voortgang op provinciaal niveau laat zien dat ongeveer 75% van het beschikbare budget is toegekend aan 63 projecten, waarbij de focus ligt op projecten die een bijdrage leveren aan de ambities op het gebied van economie. Voor een groot deel gaat het om projecten die nog in uitvoering zijn. Een gemiddeld project heeft een omvang van 2,25 miljoen euro.



Figuur 9.11 Voortgang provinciaal programma NPG

Bron: Nationaal Programma Groningen (16 november 2022)

Tekstkader 9.17 Erfgoedprogramma 2020-2023

Het Erfgoedprogramma wordt in het Nationaal Programma Groningen als een van de speciale programma's benoemd. Het *Erfgoedprogramma 2020-2023* is uitgebreid met extra subsidie- en ondersteuningsmogelijkheden voor historische panden. Vanuit het Nationaal Programma Groningen is hiervoor in totaal 20 miljoen euro beschikbaar gesteld. Hiervan gaat 4 miljoen euro naar de regeling voor karakteristieke panden en gemeentelijke monumenten en 10,5 miljoen euro naar grote monumenten. De subsidies die beschikbaar zijn voor erfgoedpanden in het aardbevingsgebied:

Groot onderhoud en restauratie rijksmonumenten (GRRG)
De subsidie is bedoeld voor groot onderhoud waaronder restauratie en herbestemming van rijksmonumentale gebouwen in de aardbevingsgemeenten in de provincie Groningen. Eigenaren kunnen aanvragen indienen bij de provincie Groningen. Het Nationaal Restauratiefonds betaalt de subsidies uit.

445 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9c).

Beschikbaar budget: 2.250.000 euro voor gebouwde rijksmonumenten in de aardbevingsgemeenten, 850.000 euro voor de overige gemeenten en 400.000 euro voor groene rijksmonumenten.

Regulier onderhoud rijksmonumenten (RORG)
De subsidie is bedoeld voor regulier onderhoud aan rijks monumentale gebouwen in de aardbevingsgemeenten in de provincie Groningen. De aanvraag kan worden ingediend bij de provincie Groningen. Voor 2022 is er 1.350.000 euro beschikbaar.

Subsidieregeling regulier onderhoud karakteristieke panden en gemeentelijke monumenten Groningen (SOK)
De subsidie is bedoeld voor regulier onderhoud aan karakteristieke panden of gemeentelijke monumenten in de aardbevingsgemeenten in de provincie Groningen. De subsidieregeling is opgesteld naar aanleiding van het Erfgoedprogramma en wordt medegefinancierd door Nationaal Programma Groningen. Voor de periode 2020-2023 is er 4.900.000 euro beschikbaar.

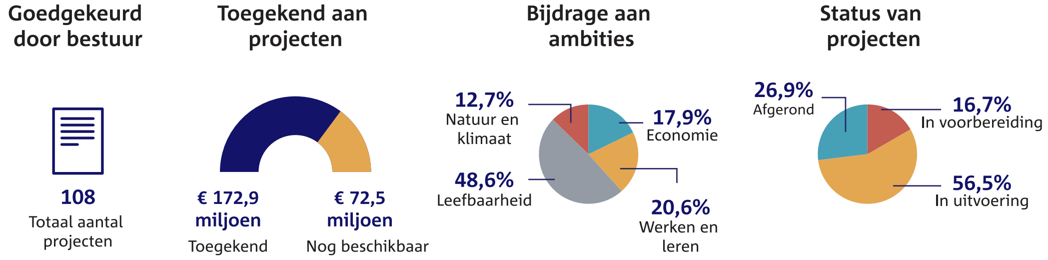
Karakteristieke gebouwen Overschild
De subsidieregeling Karakteristieke gebouwen Overschild is onderdeel van het Erfgoedprogramma en Nationaal Programma Groningen. Eigenaren kunnen met ondersteuning van het Versterkingspunt Midden-Groningen van de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) bij de provincie Groningen een aanvraag indienen. In totaal is er 1.680.000 euro beschikbaar.

Algemene subsidies
Subsidie woonhuismonumenten en de subsidie voor instandhouding. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed behandelt de subsidieaanvraag en kent deze toe.

Uitvoering: Lokaal programma
De gemeenten werken het lokaal programma uit in programma's per gemeente. Alle gemeentelijke programmalijnen hebben een verschillende indeling, met verschillende doelen. Opvallend genoeg zijn ze niet alleen allemaal verschillend, maar komen ze ook niet overeen met de eerder geformuleerde ambities: *"De gemeenten in het aardbevingsgebied zijn samen met hun inwoners aan de slag gegaan om invulling te geven aan een lokaal programma dat bijdraagt aan de toekomst van Groningen. Projecten binnen dit programma hebben bijvoorbeeld te maken met dorps- en wijkvernieuwing of het vergroten van de leefbaarheid. Voor iedere gemeente stellen we geld beschikbaar voor sterkere dorpen en steden".*[446]

446 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9b).

De toekenning van de budgetten op lokaal niveau laat zien dat 70% van het budget is toegekend aan in totaal 108 projecten, met een focus op projecten die een bijdrage leveren aan de ambities op het gebied van leefbaarheid. Ook hier gaat het voor een groot deel om projecten in de voorbereidende fase. Een gemiddeld project heeft een omvang van 1,5 miljoen euro.[447]



Figuur 9.12 Voortgang lokaal programma NPG

Bron: Nationaal Programma Groningen (16 november 2022)

Voorbeeld: uitwerking NPG voor Gemeente Midden-Groningen
Zoals hiervoor beschreven werkt iedere gemeente zijn eigen plannen uit. Hieronder volgt de uitwerking van de gemeente Midden-Groningen.

De gemeente Midden-Groningen heeft een programmaplan voor het NPG opgesteld, waaraan door een programmateam met een programmamanager invulling wordt gegeven.[448] Dit programma bevindt zich op het moment van schrijven in de fase van uitvoering. Ongeveer 80% van de middelen gaat rechtstreeks naar de uitvoering en de overige 20% betreft organisatiekosten voor de gemeente.

De gemeenteraad van Midden-Groningen heeft op 28 oktober 2020 ingestemd met het voorleggen van het conceptplan aan het NPG en het indienen van de eerste selectie van de uit te voeren projecten bij het NPG-bestuur. Inmiddels heeft het dagelijks bestuur van het NPG op 7 december 2020 ingestemd met het door Midden-Groningen ingediende programmaplan. Zij heeft dit besluit genomen op basis van een positief advies van de onafhankelijke beoordelingscommissie.[449]

Het programmaplan van Midden-Groningen kent vier doelen: 1) Lang en gelukkig leven waar je hart ligt; 2) Open je hart voor Midden-Groningen; 3) Hart voor de jeugd; en 4) Hart voor werk.

447 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9c).
448 Gemeente Midden-Groningen. Collegevoorstel inzake Lokaal Programmaplan voor het Nationaal Programma Groningen, 8 december 2020; Gemeente Midden-Groningen. Collegevoorstel inzake Voorstel selectie projecten NPG: Naar een goede en afgewogen start, 8 december 2020.
449 Gemeente Midden-Groningen. Voorstel Gemeenteraad inzake Vaststelling lokaal programmaplan “Hart voor Midden-Groningen, onderdeel van Nationaal Programma Groningen, 29 november 2020.

Burgerparticipatie heeft een rol gespeeld in het opstellen van het programmawerkplan. Inwoners konden voorstellen indienen, waarvan een deel ook is opgenomen in het plan. In het programmaplan worden veel infrastructurele verbeteringen voorgesteld. Deze zijn in de meeste gevallen nog niet volledig uitgewerkt. "*Op meerdere plekken in dit programmaplan wordt aandacht gevraagd voor het zogenaamde 'zwaluwstaarten'. Hiermee wordt bedoeld dat Midden-Groningen zeer goed de eigen projecten afstemt op de kansen die voortkomen uit bijvoorbeeld Toukomst-projecten (59 mogelijke projecten) of provinciale projecten of de projecten van de buren*."[450]

In het programmaplan zijn ongeveer veertig projecten benoemd en uitgewerkt. Een voorbeeld van een project is de *Aanpak jongvolwassenen met schulden*. De gemeente Midden-Groningen heeft op grond hiervan 900 jongvolwassenen met schulden of betalingsachterstanden ondersteund om te voorkomen dat schulden verder oplopen of opnieuw ontstaan, waardoor zij weer kunnen werken aan perspectief.

De beoordelingscommissie Nationaal Programma reageert positief op het ingediende programmaplan: "*De commissie oordeelt in beginsel positief over het programma van de gemeente Midden-Groningen [...] De commissie waardeert de uitsplitsing binnen het programma in verschillende onderdelen en is van mening dat binnen die onderdelen goede keuzes worden gemaakt*". De commissie geeft wel een aantal aandachtspunten mee, waaronder het oog blijven houden voor 'de plus'. Onder 'de plus' wordt verstaan: projecten aanvullend op regulier beleid en bestaande projecten. Bij de 'plus' wordt ook verwezen naar cofinanciering; de bijdrage vanuit het NPG kan ervoor zorgen dat andere partijen over de streep getrokken worden om een bijdrage te leveren aan een project dat anders wellicht niet van de grond zou komen. "*Hiervan verwacht de commissie dat dit in de uitwerking van de projecten zeer prominent de aandacht krijgt en zij zal hier scherp op zijn bij de beoordeling van de projecten. Tegelijkertijd heeft de commissie oog voor het feit dat er veel uitdagingen liggen en met name op het sociale domein zal het niet altijd eenvoudig zijn om regulier beleid en de plus daarop goed te onderscheiden. Dit ontslaat Midden-Groningen echter niet van de verplichting om steeds die plus te zoeken en dit goed helder te maken in de projectaanvragen*."[451]

De reactie van de gemeente Midden-Groningen hierop luidt: "*Wij zijn blij met het oog dat de commissie heeft voor de uitdagingen waar Midden-Groningen voor staat en waar een integrale aanpak voor nodig is. Het stimuleren van jeugd heeft bijvoorbeeld minder of geen effect als de schuldenproblematiek van de ouders niet wordt opgelost en er geen stabiele thuissituatie is. Het NPG biedt ons de kans om een systeemverandering te realiseren: van 'curatief naar preventief'. In het huidige werk gaat vrijwel alle tijd en energie naar [het] curatieve deel. Vanuit de regelgeving is dat immers de corebusiness voor gemeenten. Daarmee doen we echter aan symptoombestrijding en bereiken we geen fundamentele omslag. Het NPG biedt ons de kans om deze omslag te realiseren: de echte plus!*"[452]

450 Gemeente Midden-Groningen (7 december 2020).
451 Beoordelingscommissie Nationaal Programma. Advies (5 oktober 2020).
452 Gemeente Midden-Groningen. Collegevoorstel inzake Lokaal Programmaplan voor het Nationaal Programma Groningen, 8 december 2020.

Uitvoering: *Toukomst*
Het programma *Toukomst* is in januari 2020 van start gegaan en maakt als afzonderlijk programma onderdeel uit van het NPG. Het gaat bij *Toukomst* om het waarmaken van plannen van én met Groningers. Doel is om met elkaar te werken aan beter wonen, leven en werken in Groningen. Het beschikbare budget bedraagt 100 miljoen euro. Het *Toukomstbeeld* en een advies over de besteding van het budget zijn in januari 2021 door het projectteam gepresenteerd. De uitvoering van de projecten start in juli 2021.[453]

Voor het programma is een toekomstbeeld opgesteld. Hierin staan de visies en doelen van inwoners voor de toekomst van Groningen in 2040. Deze zijn verbeeld in de zeven Groningse landschappen, in de vorm van een '*getekend panorama*', geschreven en getekend door het bureau West 8. Het geeft een agenda mee aan de politiek, overheden en organisaties in de provincie, te gebruiken als inspiratie bij het maken van beleid.

Naast een bijdrage aan het toekomstbeeld zijn Groningers door het projectteam opgeroepen om "*grote, vernieuwende, creatieve en slimme ideeën te bedenken*" voor het beter wonen, leven en werken in Groningen. Er zijn 900 ideeën ingestuurd die door 6.000 Groningers zijn beoordeeld (in totaal 30.000 beoordelingen). West 8 heeft deze met behulp van het *Toukomstpanel* (bestaande uit twintig Groningers) in een advies gebundeld. De projecten van Toukomst zijn hierbij onderverdeeld in drie thema's: '*Ons Verhoal*', '*Mien Laand*' en '*Mit Mekoar*'. Veel van de voorstellen die zijn ingestuurd vertoonden overlap en zijn ondergebracht in twee grote '*parapluprojecten*' die nog nader ingevuld worden. Zo is een clustering van voorstellen ontstaan gericht op beleving van het landschap ('*Landschapswerkplaats*') en een clustering van voorstellen gericht op het vinden van ruimte voor nieuwe initiatieven ('*Roemte*').

> *Toukomst is denk ik het grootste en meest ambitieuze democratische proces of experiment dat we tot nu toe in Nederland hebben gezien.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

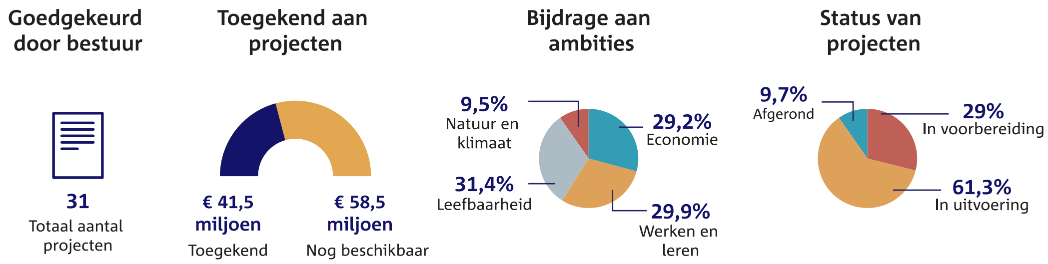
Het totale projectplan voor de Landschapswerkplaats (waarvoor 30 miljoen euro is gereserveerd) richt zich op '*het creëren van een biodivers netwerk van groen en water aan de hand van initiatieven van de inwoners van de provincie Groningen*' en moet nog door het bestuur van Nationaal Programma Groningen goedgekeurd worden. Voor de voorbereiding is al geruime tijd 1,1 miljoen euro uit het budget beschikbaar, waarvoor onder andere enkele pilotprojecten zijn gestart. "*Deze eerste projecten zijn nog vrij klein en bedoeld om van te leren. Op basis van de lessen gaat in 2023 de Landschapswerkplaats van start met tien gebundelde Toukomstinitiatieven.*"[454] Een nadeel van het bundelen van projectvoorstellen wordt hiermee zichtbaar: de bundeling van op het oog eenvoudige afzonderlijke projecten kan het totaal ingewikkeld maken, waardoor het langer kan duren voordat een project kan starten. Initiatiefnemers kunnen hierdoor ook weer afhaken. Een initiatiefnemer verwoordt het als

453 Toukomst (n.d. H9).
454 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9d).

volgt: "*Het risico is dat er in de Landschapswerkplaats allerlei dingen bijkomen: die wil er een bos bij, een ander weer wat anders. Terwijl wij gewoon een ommetje willen*".[455]

Het projectplan voor '*Roemte*' (22,7 miljoen euro) is al wel in uitvoering: "*Roemte is een nieuwe stichting die ondernemende sociale, culturele en maatschappelijke initiatieven helpt bij het vinden van huisvesting en het uitwerken van plannen*". Om tot dit projectplan te komen werd er eerder €575.000 beschikbaar gesteld.[456] Inmiddels zijn de eerste tien initiatieven op weg geholpen door de stichting, deels door het herbestemmen van leegstaande gebouwen. Het gaat hierbij niet alleen om het aankopen van gebouwen, maar ook om het verlenen van een lening aan de initiatiefnemers of het begeleiden van de planvorming. Ook moet er geld terugvloeien, zodat nieuwe projecten geholpen kunnen worden.[457]

De toekenning van de budgetten op lokaal niveau laat zien dat 42% van het budget is toegekend aan in totaal 31 projecten, met een focus op projecten die een bijdrage leveren aan drie van de vier thema's. Dat het thema natuur en klimaat nog onderbedeeld lijkt te zijn heeft waarschijnlijk te maken met het nog niet toekennen van de bijdrage aan de '*Landschapswerkplaats*'. Ook hier gaat het voor een groot deel om projecten in de uitvoerende fase. Een gemiddeld project heeft een omvang van 1,33 miljoen euro, maar dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door het project '*Roemte*'.



Figuur 9.13 Voortgang Toukomst NPG

Bron: Nationaal Programma Groningen (16 november 2022)

Focus op waterstof, ook vanuit het NPG

Sinds begin 2020 is stichting Energy Valley (zie paragraaf 3.5.2 van hoofdstuk 3) officieel opgegaan in de stichting *New Energy Coalition*. New Energy Coalition is een netwerk van kennisinstellingen, bedrijven, overheden en niet-gouvernementele organisaties die gezamenlijk werken aan de versnelling van de energietransitie voor een duurzame toekomst.[458] "*New Energy Coalition is geworteld in het noorden van het land. Dit gebied heeft een rijke geschiedenis als dé energieleverancier van Nederland. Met ervaring in energietransities. Er is daardoor veel*

455 Nijmeijer, B. (11 januari 2022).
456 Aan beide parapluprojecten is derhalve een ruim voorbereidingsbudget beschikbaar gesteld.
457 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9e).
458 Raad van Toezicht: Max van den Berg (voorzitter), Henk Pijlman (namens Hanzehogeschool Groningen), Peter den Oudsten, Jouke de Vries (Rijksuniversiteit Groningen).

energiekennis geconcentreerd en er is een sterke energie-infrastructuur. Vanuit die kennispositie werkt de coalitie aan energie-innovaties, -onderzoek en -onderwijs. De regio als proeftuin, met (inter)nationale reikwijdte. Nieuwe oplossingen krijgen hier vorm en worden ook daadwerkelijk uitgevoerd. Alle voorwaarden zijn aanwezig om de energietransitie te versnellen."[459]

Heel specifiek krijgen de ambities op het gebied van energie invulling door te focussen op projecten gericht op waterstoftechnologie en de productie van groene waterstof. Een voorbeeld is het project *NorthH2* van een consortium van Gasunie, Shell Nederland, Groningen Seaports, Equinor en RWE, met steun van de provincie Groningen. De bedoeling is in grote volumes groene waterstof te gaan maken met behulp van stroom die door een megawindpark op zee wordt opgewekt. De productie zal plaatsvinden in een nieuw te bouwen elektrolysefaciliteit in de Eemshaven.

Om dit te laten slagen is de beschikbaarheid van voldoende geschoolde mensen in de regio cruciaal. Het Nationaal Programma Groningen geeft 3 miljoen euro subsidie voor het opleidingsprogramma *Waterstof Werkt* (als onderdeel van *New Energy Coalition*). Met het geld wordt een op waterstof gericht opleidingsprogramma samengesteld met opleidingen en stages in het bedrijfsleven.

Bij lobby door Shell en Gasunie ook focus op waterstof
De bundeling aan initiatieven en de focus op waterstoftechnologie die vanaf 2018 is ingezet geeft invulling aan de blijvende focus van de regio, samen met het bedrijfsleven, op het energiethema. *"Uit documenten die de provincie Groningen in het kader van de Wet Open Overheid heeft vrijgegeven, blijkt dat er nauw contact geweest is tussen Shell, de provincie Groningen en Gasunie om deze lobbystrategie op te stellen."*[460]

CEO Ben van Beurden van Shell geeft in zijn openbaar verhoor aan dat Shell een aantal lessen heeft getrokken uit de ervaringen met het gasgebouw, door meer in te zetten op transparantie, actieve medezeggenschap van de regio en geld voor de regio: *"Op een gegeven moment kwam natuurlijk het idee om meer te gaan investeren in waterstof. Ja, dat kan en dat doen we nu ook. Maar Groningen is bij uitstek een geschikte plek voor dergelijke investeringen. Ten eerste is er natuurlijk een groot stuk noordelijke Noordzee, waarin we windparken konden aanleggen. We konden een waterstofsysteem bouwen in Groningen. De hele infrastructuur voor de verdeling van waterstof was al beschikbaar. Daar wilden wij graag in investeren. [...] Wij vinden het prima om te zeggen: meer naar de regio, wij willen daar wel investeren. Later hebben we ook gezegd: al onze opbrengsten die nog uit Groningen komen, gaan naar de regio. [...] Ik denk dat, zeker als het over dit soort operaties gaat, die midden in de gemeenschap plaatsvinden en die dus de potentie hebben om die gemeenschap behoorlijk te verstoren, een betere, structureel georganiseerde betrokkenheid van die gemeenschap absoluut noodzakelijk is. Als je er geen hek om kunt zetten, kun je maar beter zorgen dat je mensen spreekt die letterlijk je buren zijn."*[461]

459 New Energy Coalition (n.d. H9).
460 Schohaus & Folkers (3 juni 2022).
461 Verslag openbaar verhoor van de heer Van Beurden, 13 oktober 2022.

> *Mijn pleidooi bij de heer Paas was eigenlijk: help ons daarmee, want het is wel jouw regio. Dat heeft hij vervolgens ook gedaan.*
>
> *Openbaar verhoor Ben van Beurden, 13 oktober 2022*

Shell lijkt derhalve bereid te zijn om alle resterende opbrengsten van het Groningenveld te investeren in Groningen, specifiek in de energietransitie en middels projecten die passen bij de '*waterstofagenda*'. De president-directeur van Shell Nederland, Marjan van Loon, merkt hierover op in haar openbaar verhoor: *"Nu ook nog ben ik met projecten voor de waterstofagenda hard aan het aankloppen of er geen speciale interesse van de overheid is om te kijken of we die projecten niet kunnen ontwikkelen in Groningen"*.[462] Overigens benadrukt Rolf de Jong van ExxonMobil dat hij hier '*kennis van heeft genomen*', maar dat het gaat om ambities van Shell en niet van de *joint venture* NAM.

> *Ik vind het ook vrij bijzonder, zo'n belofte voor bijna industriebeleid door een private onderneming, maar het staat Shell uiteraard geheel vrij om daar uitspraken over te doen.*
>
> *Openbaar verhoor Rolf de Jong, 7 oktober 2022*

De focus op de langetermijneffecten binnen het NPG richt zich ook specifiek op waterstof-technologie. Dit is een gedeelde ambitie van de provincie Groningen met Shell en Gasunie. In totaal krijgen 13 projecten (mede) op het gebied van waterstof financiering uit het NPG, voor een totaal van 40 miljoen euro. De helft van dit bedrag is bestemd voor het (bredere) project '*Investeringsregeling Toekomstbestendige Industrie*', gericht op het gebied van vergroening van de bedrijvigheid en groene waterstof.[463]

Langetermijneffecten krijgen meer focus
In november 2022 besluit het algemeen bestuur van het NPG dat er meer focus aangebracht moet worden in de projecten, met name voor wat betreft de langetermijneffecten. Dit op basis van een advies van de beoordelingscommissie. De uitkomst is dat het bestuur besluit om vijf nieuwe '*baanbrekende*' programma's te starten, te weten: waterstof, landbouw en voedsel, medische technologie en preventieve gezondheidszorg, circulaire economie en recreatie en toerisme. Het bestuur vraagt bij de uitwerking aandacht voor onderwijs en arbeidsmarkt als onderdeel van de programma's en voor de 'slagkracht' om de programma's uit te voeren. Met deze inhoudelijke focus moeten de programma's meer effecten op de lange termijn krijgen: *"De projecten die hieruit voortvloeien moeten structureel positieve effecten voor de inwoners van Groningen opleveren. Volgende generaties moeten hier nog de voordelen van kunnen ervaren"*.[464]

462 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Van Loon, 6 oktober 2022.
463 Nationaal Programma Groningen (n.d. H9f).
464 Nationaal Programma Groningen (1 november 2022).

> *Het Nationaal Programma Groningen, dat is dus de zak geld die er is voor dat perspectief. Dat is gewoon hartstikke belangrijk, maar ik hoor om mij heen de meeste mensen zeggen: hou op met je spiegeltjes, kraaltjes en wipkippen en ga nou eerst eens de problemen van de mensen oplossen.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022*

> *Je kunt nog niet alles zien, maar je ziet wel bij sommige doelen, bijvoorbeeld de werkgelegenheid, dat er nog onvoldoende groei is door de inzet van het Nationaal Programma.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

> *Johan Remkes, zei: we moeten echt wel even goed kijken naar de doelstellingen die we ook alweer hadden en of we met de inzet van deze middelen die doelen voldoende voortvarend dichtbij krijgen.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Op de website van het Nationaal Programma Groningen is zichtbaar welke projecten op dit moment zijn afgerond, in uitvoering zijn of nog in de voorbereidende fase zitten. Dit overzicht geeft ook een indruk van de projecten die financiering krijgen via het NPG. Bij een meer nauwkeurige bestudering van de afzonderlijke projecten rijst de vraag of de projecten daadwerkelijk een bijdrage leveren aan de doelen op het gebied van economie, werken & leren, leefbaarheid en natuur & klimaat. De indruk ontstaat dat het geld besteed wordt aan kleine projecten die sympathiek ogen en hierdoor financiering ontvangen, maar waarvan betwijfeld kan worden of ze het verschil gaan maken en de 'plus' vormen bovenop de investeringen uit reguliere budgetten. Anderzijds ontstaat het beeld dat het geld wordt besteed aan ambities die voor decentrale bestuurders (en toekomstige generaties) van belang zijn, maar die voor gedupeerde bewoners niet per se het verschil maken. Het overzicht van de projecten brengt ook de versnippering van het budget in beeld (zie tekstkader 9.18).

Tekstkader 9.18 Voorbeelden van projecten met financiering uit het NPG

Enkele voorbeelden van kleine projecten maken bovenstaande punten wellicht duidelijker:

- Wat is de economische betekenis van de aankoop van een ligplaats voor de waterscouts (bijdrage €43.500)?
- Bestaat er regulier budget voor de realisatie van een '*hindernisroute*' in een '*wadi*' bij een school en wat is de economische betekenis van deze speelvoorzieningen (bijdrage €26.271)?

- Wie anders dan de ondernemer profiteert van een bijdrage aan een viswinkel in het havengebied van Lauwersoog (€15.000)?

Voorbeelden van relatief grote projecten waarbij het de vraag is wat hiervan voor gedupeerden het verschil gaat maken zijn:
- Welk voordeel hebben gedupeerden of andere inwoners aan een bijdrage aan een onderzoek naar zuivering van rioolwater; minder medicijnresten, hergebruik (1.739.763 euro) of van een duurzame industriewatervoorziening (6.527.500 euro)?
- Hoeveel extra toeristen bezochten het gebied door de regiomarketing Zuid- en Oost-Groningen (€900.000)?
- Wat blijft er achter in het gebied nu de voorstellingen van het theaterstuk *Zummerbühne* voorbij zijn (2.000.000 euro; bij volledig uitverkochte voorstellingen een subsidie van €100 per bezoeker op kaartjes van €30 voor volwassenen)?

9.5.4 Boudel op Rieg geeft complexiteit weer

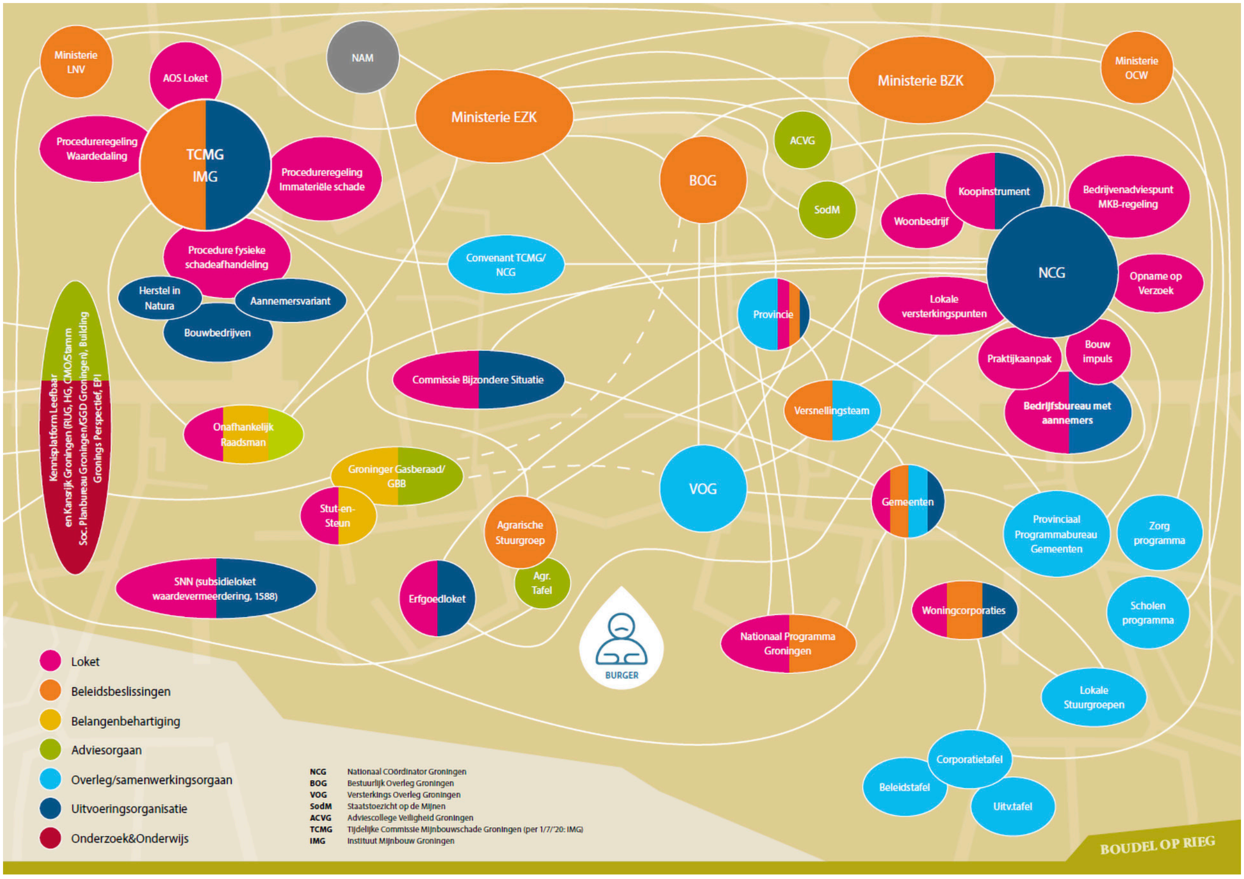
In augustus 2020 brengt het Gasberaad de barometer *Boudel op Rieg* uit. Dit om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte in de regio en een overzicht te bieden in de voortgang op het gaswinningsdossier: *"We misten de kwartaalrapportages van de vroegere Nationaal Coördinator Groningen en hadden het idee dat wij niet de enigen waren die langzamerhand het overzicht kwijt dreigden te raken over alle batches, pilots, regelingen en instanties"*.[465]

Een citaat uit de samenvatting van het lijvige rapport (134 pagina's) geeft treffend weer hoe de opstellers de schadeafhandeling en versterkingsoperatie beoordelen: *"Om te beginnen laat de Barometer zien dat er heel veel werk is verzet binnen het gaswinningsdossier. Er is door heel veel mensen, op heel veel fronten, ontzettend hard gewerkt. Veruit de meesten zullen dat ook gedaan hebben vanuit een grote betrokkenheid en de intentie 'het goede' te doen. Des te wranger – en misschien onbegrijpelijker – is de conclusie dat het niet gelukt is om het dossier "vlot te trekken". Veel professionals zijn de afgelopen jaren 'stukgelopen' op het dossier. Dat was niet omdat ze niet hun best deden. Een auto met vierkante wielen gaat ook niet harder rijden met een zwaardere motor. In onze overtuiging is 'harder werken' ook niet de oplossing – er is altijd hard gewerkt. Maar juist afstand nemen en de vraag stellen "waarom lukt het nou niet?" is veel belangrijker. We zijn het in de eerste plaats aan de inwoners van Groningen, maar daarnaast ook aan al die hardwerkende ambtenaren, verplicht om dat uit te zoeken. De Barometer probeert een bijdrage te leveren aan dat inzicht. Waar zitten de grotere systeemfouten die een echte doorbraak in het dossier verhinderen? Daarbij weigeren wij 'politieke onwil' als verklarende oorzaak te overwegen. Want als dat aan de orde is, is alles verder zinloos".*[466]

465 GGB (augustus 2020).
466 GGB (augustus 2020).

Dit verhaal, Boudel op Rieg, een stand van zaken, inclusief opnieuw een suggestie voor hoe het zou kunnen, is het enige document dat een overzicht geeft van waar we staan in het gasdossier, met al die onmogelijke regelingen, al die onmogelijke commissies. Dit is het enige. Ik was met drie, vier man, hè.

Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022



Figuur 9.14 Bestuurlijke spaghetti uit Boudel op Rieg

Bron: Gasberaad (2020)

Boudel op Rieg is Gronings voor '*zaak op een rij*'. Het Gasberaad beoogt met de barometer de zaken op een rij te zetten, maar de conclusie is dat schadeafhandeling en versterking voor de inwoners nog lang niet duidelijk, overzichtelijk en naar tevredenheid zijn geregeld. *Boudel op Rieg* bevat een visualisatie van alle loketten, instanties, overleggen en procedures. Die visualisatie geeft de zogeheten 'bestuurlijke spaghetti' weer (zie figuur 9.14).

9.5.5 Bestuurlijke afspraken 2020 uit onvrede over versterkingsoperatie

De versterkingsoperatie die in 2019 overgaat naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wil bepaald nog niet vlotten. Toezichthouder SodM komt in zijn jaarlijkse voortgangsrapport driemaal op rij tot de conclusie dat het tempo te laag ligt (het gaat om circa 26.000 adressen) en dat een crisisaanpak nodig is. Daarnaast is er kritiek vanuit de regio en de Tweede Kamer op het gebrek aan duidelijkheid en perspectief voor Groningers en wordt de door minister Wiebes toegezegde 'ruimhartigheid' bij de schadeafhandeling en versterking niet ervaren.

> *Dat was het vertrekpunt van alweer een taaie onderhandeling. We kregen niks cadeau. Het was een zware bevalling. Het was taai, het was hard. Het zat behoorlijk lang muurvast, dus ik kijk niet met plezier terug op het proces.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Ondertussen zien de ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich ook geconfronteerd met een weigerachtige NAM als het aankomt op het betalen van de versterkingskosten. Die kosten vallen volgens de NAM niet allemaal onder haar aansprakelijkheid (zie paragraaf 9.4.14). Daarnaast heeft de NCG in de uitvoering vaak te weinig (financiële) speelruimte voor maatwerk. Onder dit gesternte gaan de beide ministeries, de provincie en de aardbevingsgemeenten, net als bij het Nationaal Programma Groningen, om tafel. Aanvankelijk wel met betrokkenheid van maatschappelijke organisaties (GBB, GGB).

Minister Ollongren verklaart in haar openbaar verhoor: *"Ik heb, meen ik, ook in de ministerraad gezegd: dit gaat niet goed, laten we blijven opletten en laten we proberen ook een soort bestuursakkoord met de regio te sluiten, want we moeten wel samen verder".*[467] De ministers krijgen een financieel mandaat van het kabinet om tot bestuurlijke afspraken te komen.

> *De hele zomer is er heel druk bestuurlijk overleg geweest met Den Haag, maar wij waren daar niet meer bij betrokken. Ik heb daar niets meer over weer gehoord.*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

> *Ik weet nog wel dat ik in de zomer een schriftelijke bijdrage hebt geleverd aan een ambtenaar die daar iets mee moest gaan doen, maar dat stuk was na de zomer verdwenen.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

467 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.

Meer keuzevrijheid voor inwoners aardbevingsgebied
In reactie op de onvrede worden op 6 november 2020 de bestuurlijke afspraken tussen het Rijk (de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Klimaat) en de regio (de provincie Groningen en de dan nog zeven aardbevingsgemeenten) ondertekend.[468] De afspraken hebben betrekking op het versterkingsproces en investeringen in de regio. Deze afspraken zijn een aanvulling op de eerdere bestuursakkoorden.

De Tweede Kamer ontvangt diezelfde dag de bestuurlijke afspraken met een brief van de beide ministers. De tekst van de afspraken begint als volgt: "*Bewoners van Groningen hebben jarenlang te maken gehad met de gevolgen van gaswinning. Rijk en Regio willen bewoners veiligheid, duidelijkheid en een nieuw perspectief bieden*".[469] Het einddoel van de versterking is dat straks elke Groninger in een woning woont die even veilig is als woningen in de rest van Nederland. De bestuurders uit Groningen zeiden volgens minister Ollongren: *"Na al die jaren van ellende voor de Groningers, van discussie, van onvrede en ook wel van een gebrek aan vertrouwen, vinden we dat duidelijk gemaakt moet worden hoe we het gebied netjes achter willen laten".* Ollongren plaatst hierbij de kanttekening: *"We laten Groningen helemaal niet achter, we werken samen mét Groningen".*[470]

Naast de wat abstractere hoofddoelen lijken de bestuurlijke afspraken ook tot doel te hebben om:
- keuzevrijheid en eigen regie bewoners te vergroten;
- ongelijkheid in de uitwerking van regelingen tegen te gaan;
- compensatie te bieden aan huiseigenaren en huurders;
- de mogelijkheden te vergroten om schrijnende situaties aan te pakken;
- de NCG meer (financiële) armslag te bieden;
- toekomst- en gebiedsgericht beleid een verdere impuls te geven.[471]

Minister Ollongren beschrijft de beoogde keuzevrijheid bij het oplossen van de verschillen die zijn ontstaan bij de aanpak van de versterking. Ze geeft aan dat ze duidelijkheid wilde bieden aan de bewoners die te maken krijgen met versterking: *"We wilden eigenlijk ook mensen die met een oud versterkingsadvies die versterking in gingen, terwijl dat eigenlijk een te zware versterking was die niet helemaal strikt nodig was, de gelegenheid geven om een nieuw versterkingsadvies aan te vragen op basis van de nieuwste inzichten. Dan konden ze met een misschien wat lichtere versterking toe. Dat hoefde niet, maar die keuzevrijheid hadden ze. Dus dat systeem wilden we graag verbeteren, zodat het ook voor de uitvoerder en voor de mensen duidelijk werd waar ze aan toe waren".*[472]

468 De zeven betrokken gemeenten zijn Groningen, Het Hogeland, Midden-Groningen, Oldambt en de drie gemeenten Appingedam, Delfzijl en Loppersum. Deze laatste drie gemeenten zijn per 1/1/2021 samengevoegd tot de nieuwe gemeente Eemsdelta.
469 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 830; Bijlage bij Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 830.
470 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
471 De minister benadrukt in de brief aan de Kamer vooral de eerste twee: *"Met de gemaakte afspraken beogen we hoofdzakelijk twee dingen: meer keuzemogelijkheid voor bewoners en het voorkomen van onterechte ongelijkheid."* (Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 830).
472 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.

Ik wilde bijvoorbeeld die onuitlegbare verschillen heel graag oplossen en dat wilden de gemeenten ook.

Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022

Dat was niet eens een veiligheidsissue, dat was een sociaal conflict dat was ontstaan, want de ene kant van de straat werd anders behandeld dan de andere kant van de straat. Dat kon gewoon niet.

Openbaar verhoor Chris Kuijpers, 30 september 2022

Wij waren op zich er natuurlijk heel erg voor dat er iets bedacht zou worden om die verschillen te verkleinen en op z'n minst verklaarbaarder en begrijpelijker te maken.

Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022

Funderingsproblematiek niet opgenomen in bestuurlijke afspraken
Als een huis in de versterking zou gaan, zou er ook naar de fundering moeten worden gekeken. De totale funderingsproblematiek in het gebied is echter, tegen de wens van de regio in, niet opgenomen in de bestuurlijke afspraken. Ollongren: *"De funderingsproblematiek speelde ook. Dat was eigenlijk een ander dossier. Dat klinkt heel technocratisch, maar het was niet zo dat versterking of schade en de funderingsproblematiek eigenlijk hetzelfde waren. Er is in heel Nederland een groot funderingsvraagstuk; heel veel woningen in Nederland zitten met funderingsproblemen. Dat moet natuurlijk ook opgelost worden, maar als we in één klap de hele funderingsdiscussie mee hadden genomen, hadden we het over een financieel veel grotere opgave gehad. Wij hebben wel gezegd: "Luister, als je toch gaat versterken, moet je natuurlijk ook gewoon naar die fundering kijken, het zou gekkigheid zijn als je dat niet doet en dan later in dat versterkte huis alsnog naar die fundering moet gaan kijken. Dus dat moet natuurlijk wel. Maar we kunnen niet in één keer die versterkingsoperatie belasten met de funderingsproblematiek." Dit is wat ik ervan weet; we hebben toen in de taakverdeling afgesproken dat EZK die funderingen deed. Maar zo heb ik er toen tegen aangekeken".*[473]

Bestuurlijke afspraken optelsom van budget voor uiteenlopende regelingen
Het budget voor de plannen uit de bestuurlijke afspraken 2020 bedraagt ruim 1,515 miljard euro. Daarvan is 1,415 miljard euro rijksgeld en komt 100 miljoen euro uit het bestaande Nationaal Programma Groningen. Dit budget wordt ingezet voor uiteenlopende doeleinden en doelgroepen. Volgens Jelle van der Knoop (Groninger Bodem Beweging) start het Rijk de onderhandelingen met dat maximumbedrag en niet andersom met de doelen en regelingen die ze wil realiseren: *"Dan krijg je dus onderhandelingen over hoe dat totaalbedrag verdeeld moet gaan worden".*[474] In paragraaf 9.5.6 staat een voorbeeld van wat hier het gevolg van kan zijn: een tekort aan budget voor een regeling.

473 Verslag openbaar verhoor van mevrouw Ollongren, 30 september 2022.
474 Verslag openbaar verhoor van de heer Van der Knoop, 5 september 2022.

Tabel 9.8 Budgetten uit bestuurlijke afspraken 2020			
Blok	**Onderdeel bestuurlijke afspraken**	**Komt terecht bij**	**(extra) budget (miljoen €)**
A	Bestaande operatie (subsidieregeling)	Bewoners die al een versterkingsadvies hebben ontvangen (13.000 adressen) kunnen kiezen hun traject te vervolgen of kiezen voor een herbeoordelingstraject volgens de nieuwste inzichten.a Bij herbeoordeling ontvangen zij ter compensatie een financiële tegemoetkoming van €30.000 per adres voor verbetering en verduurzaming van de woning, waarvan een deel vrij besteedbaar.	
B	Clustering (subsidieregeling)	Dit blok geldt voor bewoners in de clustergebieden die nog geen beoordeling hebben ontvangen. Zij worden beoordeeld volgens de nieuwe normen/actuele inzichten en komen net als de bewoners met een herbeoordelingstraject in blok A in aanmerking voor een tegemoetkoming van €30.000. Zo wordt recht gedaan aan niet uitlegbare verschillen met woningen in de directe omgeving.	300
C	Woningeigenaren (niet A of B) (subsidieregeling)	Bewoners uit de werkvoorraad van ruim 26.000 geïdentificeerde woningen die nog niet zijn beoordeeld en geen deel uitmaken van een clustergebied, zullen worden beoordeeld volgens de nieuwste inzichten (typologieaanpak). De versnelling met de typologieaanpak neemt niet weg dat de bewoners in deze groep vaak al lang wachten op een beoordeling van hun woning. Het gaat om 10.000 woningen. Ter compensatie voor de lange doorlooptijd, de daarmee samenhangende verwachtingen en mogelijk uitgesteld onderhoud aan de woning, ontvangen ook deze eigenaren een financiële tegemoetkoming, in de vorm van subsidie van in totaal €17.000 per adres voor woningverbetering en -verduurzaming.	170
D	Gebiedsfonds	Het gebiedsfonds is bedoeld voor de inpassingkosten en verbeteringen in de openbare ruimte die de gemeenten maken bij sloop en nieuwbouw van huizen en bij de versterking. Daarnaast gaat het om de financiering van inpassingskosten bij het Scholenprogramma, Zorgprogramma en Erfgoedprogramma en het dekken van het tekort in de uitvoering van Batch 1588. Vanuit dit fonds wordt 10 miljoen euro gereserveerd voor schrijnende situaties (zie nadere toelichting onder het kopje 'Schrijnende situaties').	300
E1	Woning-verbetering bewoners (huis-eigenaren) (subsidieregeling)	Voor particuliere eigenaren die binnen het aardbevingsgebied wonen, maar niet in de versterkingsoperatie zijn opgenomen, wordt een subsidieregeling ingesteld van maximaal €10.000 per adres voor het verbeteren en verduurzamen van de woning.	300

Blok	Onderdeel bestuurlijke afspraken	Komt terecht bij	(extra) budget (miljoen €)
E1	Woning-verbetering bewoners(woning-corporaties) (subsidieregeling)	Voor woningcorporaties wordt een specifieke regeling uitgewerkt gericht op woningverbetering. De woningcorporaties hebben input geleverd, wat heeft geresulteerd in de afspraak dat een deel van het budget rechtstreeks ten goede komt aan de huurders in het aardbevingsgebied. Dit zal de komende periode samen met de woningcorporaties worden uitgewerkt met als inzet €750 per huishouden.	135
	Integrale programma's	Extra reservering bovenop wat nodig is voor schade en versterking voor bijdragen aan de integrale programma's die in ontwikkeling zijn voor agrariërs, ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf, erfgoed en sociaal-emotionele ondersteuning van de inwoners van Groningen.	50
E2	Economische en duurzame ontwikkeling	Bijdrage aan een op te stellen toekomstagenda over de economische en duurzame ontwikkeling van de regio, die bestaat uit het bundelen van bestaande middelen en expertise en het ontwikkelen van samenwerking op kansrijke projecten rondom thema's als woningbouw en energietransitie.	50
	Knelpunten-budget NCG	Extra budget om knelpunten binnen de operatie snel op te kunnen lossen teneinde de operatie beter te laten verlopen; bijvoorbeeld het wegnemen van individuele knelpunten in de planvormingsfase om zodoende projecten te versnellen.	100
	Schrijnende situaties	Bijdrage aan schrijnende situaties in het aardbevingsgebied, waarbij schade, versterking en de algehele staat of conditie van het pand zwak is vanwege constructieve problemen of knelpunten met een andere oorzaak dan bodembeweging veroorzaakt door gaswinning. Voor schrijnende gevallen komt in totaal 50 miljoen euro beschikbaar: 40 miljoen euro extra geld aangevuld met 10 miljoen euro uit het budget voor het gebiedsfonds.	40
	Governance	Gemeente & provincie (extra organisatie en apparaatskosten)	70
		Totaal	**1.515**
		waarvan 'extra geld' (zonder bijdrage uit NPG)	**1.415**

Bron: bestuurlijke afspraken 2020 (bewerking Parlementaire Enquêtecommissie Aardgaswinning Groningen)[475]

475 Nota bene: er is 600 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de som van blok B en D, waarvan 50 miljoen euro afkomstig is uit het NPG (in de tabel verdeeld naar twee maal 300 miljoen euro). De bijdrage aan de toekomstagenda (economische en duurzame ontwikkeling) van 50 miljoen euro is ook afkomstig uit het NPG.

De meeste voornemens zullen nog nader uitgewerkt moeten worden. Na twee jaar (dus in november 2022) zou geëvalueerd worden hoe het staat met de uitvoering en of de hoogte en verdeling van budgetten nog aanpassing behoeft. Deze evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

Daar waar het bestuursakkoord van het Nationaal Programma Groningen (zie paragraaf 9.5.3) meer op de bestuurders en toekomstige generaties gericht lijkt te zijn, ligt de focus van de bestuurlijke afspraken 2020 meer op de huidige bewoners. Minister Wiebes komt in zijn openbaar verhoor tot de conclusie dat hij dit qua volgorde achteraf liever andersom had willen doen, dus eerst een pakket maatregelen gericht op de gedupeerden en daarna pas een breder programma voor de regio, *'iets voor de bestuurders'.*[476]

> *Ik vond dat wij in 2020 een pakket hadden waarvan ik me kon voorstellen dat bewoners daar echt niet alleen de financiële meewind van zouden voelen, maar ook de genoegdoening, de erkenning.*
>
> *Openbaar verhoor Eric Wiebes, 10 oktober 2022*

Met de bestuurlijke afspraken 2020 maakt het Rijk geld vrij om te handelen vanuit het bewonersperspectief. Directeur-generaal Chris Kuijpers licht dit in zijn openbaar verhoor als volgt toe: "*Denk aan een knelpuntenpot voor de NCG. Die gaat echt naar mensen die al jarenlang in een ingewikkelde situatie zitten met hun huis: versterken, vaak ook sociale problemen. Inpassingskosten gaat helpen omdat er veel meer aandacht komt voor de leefbaarheid van dorpen en steden. Het feit dat we die grenzen beslechten waar we elke keer discussie over hadden – hoe rekenen we dingen door? – helpt ook echt naar de bewoners toe".*[477]

Het geld uit de bestuurlijke afspraken is onder andere bedoeld voor:
- clustering (zodat er met de toepassing van de nieuwste versterkingsnorm geen verschillen ontstaan binnen dorpen, wijken of straten);
- schrijnende situaties (structurele verbeteringen voor situaties waarbij schade en versterking samengaan met een zwakke algehele staat van het pand);
- woningverbetering in gebieden met een mix van eigendom (particulieren en woningcorporaties);
- de organisatiekosten voor versterking die gemeenten en provincie moeten maken.

De bestuurlijke afspraken zijn een opsomming van korte paragrafen over uiteenlopende onderdelen, maatregelen (blokken) en doelgroepen. Op basis van de tekst van de bestuurlijke afspraken is een overzichtstabel (tabel 9.8) gemaakt, waarin ook de budgetten per blok of onderdeel zijn opgenomen. Ter compensatie van gedupeerden worden nieuwe

476 Verslag openbaar verhoor van de heer Wiebes, 10 oktober 2022.
477 Verslag openbaar verhoor van de heer Kuijpers 30 september 2022.

subsidieregelingen aangekondigd met compensatiebedragen van €30.000, €17.000, €10.000 en €750.[478]

Er komt een subsidieregeling waarbij woningeigenaren afhankelijk van de locatie van hun woning en de status in het versterkingsprogramma, in aanmerking kunnen komen voor een subsidie voor maximaal €30.000 (blok A+B). Woningen die geen onderdeel zijn van het versterkingsprogramma, maar wel staan binnen het gebied waarvoor de Waardedalingsregeling geldt, komen in aanmerking voor een subsidie van maximaal €10.000 (blok E2). Ook corporaties krijgen een bijdrage voor woningverbetering, waarbij een bedrag van €750 per huishouden naar de huurders gaat (blok E1). De uitvoering van het afspraken komt meer dan in het verleden bij de gemeenten te liggen. Inwoners krijgen meer zeggenschap over de versterking van hun woning.

De onderbouwing van de exacte hoogte van het maximale totaalbedrag van €30.000 ter compensatie bestaat uit verschillende elementen, maar lijkt arbitrair gekozen. Mogelijk speelt hier ook beeldvorming mee en is er gekozen voor een fors klinkend en afgerond totaalbedrag. Opvallend is dat het kabinet in korte tijd tweemaal besluit een groep gedupeerden van overheidshandelen een vergoeding van €30.000 in het vooruitzicht te stellen. Want na de bestuurlijke afspraken van november 2020, wordt in december 2020 ook de zogenoemde *'Catshuisregeling Kinderopvangtoeslag'* bekend gemaakt, waarbij gedupeerden recht krijgen op een compensatie van €30.000.[479]

> *Dan zou het verband moeten zijn dat we in december zeiden, bij de kinderopvangtoeslag: laten we teruggrijpen op de €30.000. Maar zo heb ik dat niet voor ogen.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Reacties op afspraken zijn ambivalent
De bestuurlijke afspraken worden wisselend ontvangen. De reacties op de bereikte afspraken in de media, van maatschappelijke organisaties en de Tweede Kamer zijn veelal ambivalent. Enerzijds zijn er positieve geluiden over de extra middelen en de keuze- en compensatiemogelijkheden die de afspraken bieden. Maar anderzijds is er tegelijkertijd vaak scepsis over de vraag of er ditmaal wél iets gaat veranderen, met name waar het gaat om de versterkingsoperatie die maar niet op gang wil komen. Deze negatievere geluiden komen voort uit de ervaring dat er al jarenlang, via een veelheid aan wisselende programma's, instanties en regelingen, getracht wordt de versterking op orde te krijgen.

De maatschappelijke organisaties (Gasberaad, Groninger Bodem Beweging) zijn wel betrokken bij de totstandkoming van de bestuurlijke afspraken, maar ondertekenen deze niet. Ze zijn

478 De opbouw en samenhang van de genoemde totaalbedragen is: 10.000 voor verbetering + 7.000 voor verduurzaming = 17.000 + 13.000 extra tegemoetkoming = 30.000 euro.
479 Kamerstuk II 2020/21, 31066, nr. 772.

sceptisch. Een dag voor de publicatie maken zij in een gezamenlijke verklaring bekend dat met hun inbreng *'niets of heel marginaal iets is gedaan'.* In een open brief in het Dagblad van het Noorden schrijven ze: *"Afgelopen zomer spraken we af te komen tot een gezamenlijke regionale inzet, in relatie met de gesprekken met het rijk. 'Samen uit, samen thuis', was het motto. Wat ons betreft kan het akkoord op deze manier niet worden gesloten''*. In een reactie in het Dagblad van het Noorden stelt Susan Top van het Groninger Gasberaad dat er weliswaar *'een substantieel bedrag deze kant op komt'*, maar dat het akkoord een beperkte oplossing is voor de problemen. De maatschappelijke organisaties willen een andere aanpak dan de regionale bestuurders, meer een-op-een gericht op de gedupeerden en niet op de blokken (zoals in de bestuurlijke afspraken). *"Achter een bureau zijn weer indelingen en regelingen gemaakt waarbij mensen bij de versterking weer in een ander vakje terecht kunnen komen. Het zal niet meevallen om uit te leggen waarom mensen weer in verschillende bakjes worden ingedeeld."*[480]

> *Daar is een poging gedaan om enigszins tegemoet te komen aan die verschillen: die blokjesbenadering. We hadden al 25 versterkingsregimes en daar kwam die blokjesbenadering nog eens overheen; A-blokje en B-blokje. Dat was dan het cluster.*
>
> *Openbaar verhoor Susan Top, 27 juni 2022*

Kamerbehandeling bestuurlijke afspraken 2020
De reactie van de Tweede Kamer volgt ook relatief snel, omdat er in november 2020 al een '*Groningendebat*' gepland staat. Op 12 november 2020, een week na ondertekening van de bestuurlijke afspraken, voeren de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overleg met de ministers Ollongren en Wiebes. Als belangrijkste meerwaarde van de bestuurlijke afspraken noemt minister Ollongren in het debat drie zaken: *"Eén: we hebben gewoon extra geld beschikbaar gesteld. Dat was een knelpunt. Dat knelpunt is opgelost op een aantal terreinen, die allemaal hun plek hebben gevonden in het akkoord. Twee: we hebben bestuurlijk goede afspraken gemaakt over wie wat gaat doen, met allemaal maar één ding voor ogen, namelijk dat we die bewoners centraal stellen. Ook dat was in het verleden misschien wel impliciet, maar is nu expliciet gemaakt. Dat is het enige doel dat we hebben. We hebben een onderverdeling gemaakt voor het hele gebied, waarbij die bewoners ook zullen merken dat zij centraal komen te staan, omdat dit hun ook rechten geeft: rechten op keuzes in de versterking en rechten op middelen. Dat vind ik drie heel cruciale punten, waar ik heel blij mee ben. Maar nogmaals, echt blij ben ik pas, net als u, als we zien dat de versterkingsoperatie op gang is."*[481]

De Kamerleden reageren uiteenlopend op de bestuurlijke afspraken en er leven veel vragen bij de woordvoerders. Uit de inbreng van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt dat alle partijen zo hun wensen hadden. "*De regio heeft natuurlijk ook stilgestaan bij zaken die zij ook nog nodig hadden. Zij vonden het gebiedsfonds en het*

480 Veer, de (6 november 2020).
481 Kamerstuk II 2021/21, 35570-XIII, nr. 72.

knelpuntengeld voor de NCG heel belangrijk. [...] Eric Wiebes, de regio en ik hebben heel veel overleg gevoerd met die maatschappelijke organisaties, de Groninger Bodem Beweging en het Groninger Gasberaad. [...] Zij vertolken natuurlijk belangen van de Groningers. Daar steken ze veel tijd en energie in en daar hebben we ook heel veel aan gehad. We hebben daar ook opvolging aan willen geven. Een aantal onderdelen – bijvoorbeeld de subsidie voor huizen buiten de scope, de onafhankelijke ondersteuning voor mensen, de 50 miljoen voor schrijnende situaties – is er gekomen omdat zij daarop aan hebben gedrongen, omdat zij daar aandacht voor hebben gevraagd."[482]

Naast indirecte betrokkenheid van de Groningers via maatschappelijke organisaties, streeft de minister in de uitvoering en evaluatie van de bestuurlijke afspraken ook naar directe betrokkenheid: "*Ik vind het heel belangrijk dat de bewoners daar volop bij betrokken zijn en gehoord worden. De organisaties meten zelf hoe het loopt met hun dienstverlening. We hebben de Ombudsman en de onafhankelijke raadsman die ernaar kijken. We hebben de Rijksuniversiteit Groningen, die bijvoorbeeld kijkt naar de sociale omstandigheden in Groningen. We zullen zeker ook de gemaakte afspraken evalueren en monitoren. Bij die evaluatie willen we een vorm van burgerparticipatie organiseren en bewoners erbij betrekken. We kunnen kijken naar andere voorbeelden die genoemd zijn voor hoe je tevredenheid kunt meten*."[483]

De woordvoerders hebben vragen over hoe de verschillende bedragen voor de subsidieregelingen tot stand zijn gekomen, maar ook wie verantwoordelijk is voor de bestuurlijke afspraken. Over wie verantwoordelijk is, is minister Ollongren helder, namelijk iedereen: *"Dan vroeg mevrouw Mulder wie eigenlijk verantwoordelijk is voor die bestuurlijke afspraken. Dat zijn we samen. Dat is waarom we veel bij elkaar hebben gezeten en veel met elkaar hebben gesproken, Eric Wiebes en ik, samen met de genoemde bestuurders uit de regio, de vertegenwoordigers van de provincie en van alle betrokken gemeenten. Wij zijn samen verantwoordelijk, en zo willen de gemeenten het ook graag. [...] Het is echt een gezamenlijk bestuurlijk akkoord en daarmee staan we samen aan het roer en voelen we ons gezamenlijk daarvoor verantwoordelijk".*[484]

Verwerking in de rijksbegroting
Nog voor de Voorjaarsnota ontvangt de Tweede Kamer op 31 maart 2021 een brief van minister Van 't Wout van Economische Zaken en Klimaat[485] over de financiële afhandeling met de NAM. Uit de brief wordt duidelijk dat de middelen voor de bestuurlijke afspraken bovenop de – flink gestegen – reguliere budgetten voor schade en versterking komen: "*Op basis van de huidige kennis over de schadeafhandeling en de uitvoering van de versterkingsoperatie bedraagt de raming van de uitgaven aan schadeherstel, versterking en de uitvoeringskosten hiervan in de orde van 8,5 miljard euro. Dit betreft een inschatting van de totale te verwachten kosten van de versterkingsoperatie vanaf 2021 en de kosten voor de schadeafhandeling van 2021 tot en met 2027. Dit is exclusief de middelen voor de bestuurlijke afspraken van 6 november jl. Het bedrag is uit te splitsen in 3,4 miljard euro voor schade en 5 miljard euro voor versterken. [...] Hogere*

482 Kamerstuk II 2021/21, 35570-XIII, nr. 72.
483 Kamerstuk II 2021/21, 35570-XIII, nr. 72.
484 Kamerstuk II 2021/21, 35570-XIII, nr. 72.
485 Bas van 't Wout is van 20 januari tot 24 mei 2021 minister van Economische Zaken en Klimaat. Van 't Wout treedt aan na het vertrek van Eric Wiebes en wordt vier maanden later al weer opgevolgd door Stef Blok.

versterkingskosten zijn ook niet uit te sluiten, maar de verwachting is dat met de aanpak van de versterkingsopgave en recent ingezet beleid dit niet voor de hand ligt."[486]

De bestuurlijke afspraken betekenen dus extra rijksgeld ('rekening schatkist') dat niet op de NAM wordt verhaald. In mei 2021 worden, bij de Voorjaarsnota 2021, de afgesproken extra budgetten uit de bestuurlijke afspraken daadwerkelijk toegevoegd aan de rijksbegroting. Dit leidt tot een tussentijdse ophoging met 865 miljoen euro voor het lopende jaar 2021 van het begrotingsartikel *Groningen versterken en perspectief* op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[487] Het betekent een ruime verachtvoudiging van de 'Groningen-gerelateerde' uitgavenbudgetten in dat jaar, tot in totaal bijna 1 miljard euro. Hiervan wordt 386 miljoen euro besteed aan de bestuurlijke afspraken 2020 en 400 miljoen euro aan meerkosten voor de versterkingsoperatie. De overige bedragen uit de bestuurlijke afspraken 2020 leiden tot aanpassingen van de rijksbegroting in latere jaren. Daarnaast worden aanpassingen voor de kosten van de versterkingsoperatie doorgevoerd.

Inmiddels zijn de bedragen geactualiseerd en is er in de Miljoenennota 2023 een raming van de totale kosten voor schade en versterken opgenomen van 9,6 miljard euro (voor de periode 2021-2028; waarvan 4,3 miljard euro voor schade en 5,3 miljard euro voor versterking).[488] *"De raming van 9,6 miljard euro is exclusief 1,5 miljard euro voor de Bestuurlijke Afspraken uit 2020 en 1,15 miljard euro voor het Nationaal Programma Groningen (NPG)."*[489] Zie verder themahoofdstuk III Gasbaten.

Betrokkenheid inwoners: goede intenties maar uitwerking weerbarstig
In de bestuurlijke afspraken en de uitwerking ervan krijgen bewoners op twee manieren nadrukkelijk aandacht. Ten eerste in het streven om bij verschillende maatregelen de keuzevrijheid en eigen regie van burgers te benadrukken. Zo schrijft minister Ollongren: *"De uitvoering en uitwerking van de bestuurlijke afspraken is op dit moment in volle gang. Zo krijgen bewoners die de keuze voorgelegd hebben gekregen hun woning te laten herbeoordelen naar nieuwe inzichten, hiermee meer regie op het versterkingsproces van hun woning. [...] De komende maanden treden verschillende aspecten van de bestuurlijke afspraken daadwerkelijk in werking. Vanaf dat moment zullen bewoners de effecten hiervan daadwerkelijk gaan merken. Zoals ik in mijn antwoord op vraag 23 al aangaf, ben ik daarnaast voornemens om tweemaal per jaar de tevredenheid van bewoners te monitoren. Daarin zullen de verschillende bestuurlijke afspraken een nadrukkelijke rol krijgen."*[490] Het citaat laat ook zien dat bewoners actief gepolst worden. Er komen tevredenheidsonderzoeken.

Een tweede aspect waar ook veel aandacht naar uitgaat bij de totstandkoming, de behandeling in de Tweede Kamer en de uitvoering van de bestuurlijke afspraken is communicatie naar de bewoners. Goede intenties en voornemens zijn volop aanwezig, maar de uitvoering is in de praktijk weerbarstig. Veelzeggend in dit verband is de uitspraak van minister Van 't Wout

486 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 866.
487 Kamerstuk II 2020/21, 35850-VII, nr. 1; Kamerstuk II 2020/21, 35850-VII, nr. 2.
488 Kamerstuk II 2022/23, 36200, nr. 2.
489 Kamerstuk II 2022/23, 36250, nr. 1. De vanuit het NPG naar de bestuurlijke afspraken overgehevelde 100 miljoen euro zorgt voor een dubbeltelling.
490 Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, nr. 3065, p. 9 (antwoord op vraag 24 en 25).

van Economische Zaken en Klimaat (tijdens een werkbezoek aan het aardbevingsgebied op 21 april 2021; samen met premier Rutte en minister Ollongren), waarin hij stelt dat er al jaren geprobeerd wordt de gebrekkige communicatie te verbeteren en hij daar andermaal een poging toe gaat doen.[491]

In het al eerdergenoemde tevredenheidsonderzoek zal communicatie ook worden meegenomen, stelt de minister in juni 2021, in antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer: *"Ook ontwikkel ik samen met de NCG een monitor om tweemaal per jaar de tevredenheid van de bewoners in de versterkingsopgave te kunnen volgen, aan de hand waarvan onder meer kan worden beoordeeld of de verbeteringen in de communicatie het gewenste effect hebben en op welke onderdelen moet worden bijgestuurd. Ik ben voornemens de eerste rapportage na deze zomer aan te bieden".*[492]

Voortgang uitvoering en evaluatie
Op 3 juni 2021 beantwoordt minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een set van 25 Kamervragen van het lid Beckerman (SP). Vraag 7 luidt: "*Volgende week is het een half jaar geleden dat het bestuursakkoord tussen rijk en regio werd gesloten, kunt u aangeven wat de voortgang is van de gemaakte afspraken?*" De minister gaat uitvoerig in op de stand van zaken: "*De komende maanden treden verschillende aspecten van de bestuurlijke afspraken daadwerkelijk in werking. Vanaf dat moment zullen bewoners de effecten hiervan daadwerkelijk gaan merken. [...] ben ik daarnaast voornemens om tweemaal per jaar de tevredenheid van bewoners te monitoren. Daarin zullen de verschillende bestuurlijke afspraken een nadrukkelijke rol krijgen*".[493]

De evaluatie van de bestuurlijke afspraken 2020 is nog niet gepubliceerd. Over de effecten van de bestuurlijke afspraken 2020 valt dus nog weinig te zeggen. De Algemene Rekenkamer komt in mei 2021 ook tot die conclusie en heeft daarbij ook een scherpe observatie over de bestuurlijke afspraken: "*Het Rijk moet bij de versterkingsoperatie telkens afwegen welke kosten het op de NAM kan verhalen en wat uit welk ander potje geld kan worden gedekt. Het ministerie van BZK verwacht deze problemen op te lossen via de bestuurlijke afspraken die in november 2020 zijn gemaakt door middelen vanuit het Rijk beschikbaar te stellen voor een gebiedsfonds (600 miljoen euro) en een Knelpuntenpot (100 miljoen euro) voor NCG. Begin 2021 is het voor ons te vroeg om vast te stellen in hoeverre dit de problemen oplost, omdat de werking nog moet blijken*".[494]

Hoewel er nog geen evaluatie beschikbaar is, komt SodM in zijn jaarlijkse voortgangsverslag over de voortgang van de versterkingsopgave en de afbouw van de gaswinning van 9 juli 2021, al tot iets meer bevindingen over de voortgang van de bestuurlijke afspraken 2020. Net als in zijn jaarrapportages van juni 2019 en september 2020, pleit SodM voor een crisisaanpak van de versterking. Op 9 september 2021 stuurt de minister van Binnenlandse Zaken en

491 Braakman & Miskovic (21 april 2021).
492 Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, nr. 3065, p. 8 (antwoord op vraag 23).
493 Aanhangsel Handelingen II, 2020/21, nr. 3065.
494 Algemene Rekenkamer (mei 2021 H9b), p. 59.

Koninkrijksrelaties de SodM-rapportage aan de Tweede Kamer, als bijlage bij een brief met een kabinetsreactie.[495]

SodM schrijft onder meer: "*Het bestuursakkoord bevat elementen die SodM als positief beoordeelt. Het toepassen van nieuwe inzichten is essentieel voor de voortgang van de versterkingsopgave. Daarmee wordt onnodige versterking voorkomen en wordt inzichtelijk wat nodig is om te voldoen aan de veiligheidsnorm en wat nodig is om aan andere belangen tegemoet te komen. [...] Hoewel de bestuurlijke afspraken zouden moeten leiden tot versnelling, hebben deze in eerste instantie geleid tot een vertraging van het proces vanwege het moeten inregelen van de nieuwe afspraken en het starten van nieuwe overlegstructuren. Hoewel het aan het begin van dit proces moeilijk bleek om de deadlines te halen, lijkt die achterstand in de maanden april, mei en juni voor een groot deel te zijn ingehaald.*"

SodM constateert ook een spanningsveld tussen enerzijds de afspraken om de NCG meer (financieel) mandaat te geven en anderzijds de afspraak dat *"NCG budgetten moet afstemmen met de gemeenten, dat de gemeentelijke plannen leidend zijn bij de uitvoering en partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn*."

SodM is kritisch over de communicatie naar bewoners over de afspraken: "*Bewoners lazen eerst in het nieuws over de bestuurlijke afspraken en hebben (in sommige gevallen geruime tijd) later een brief ontvangen met globale informatie over de bestuurlijke afspraken, maar informatie over het tijdpad was nog weinig concreet. Bij het centraal stellen van bewoners is volgens SodM een van de belangrijkste zaken dat bewoners weten wat ze kunnen verwachten en wanneer. SodM is van mening dat in de brieven die verzonden zijn, dit perspectief niet geboden is. Sterker nog, voor sommige bewoners wordt de onzekerheid wellicht groter*".[496]

Minister Ollongren constateert in de kabinetsreactie: *"Het is bemoedigend dat het SodM ziet dat er in de versterking hard wordt gewerkt, resultaten worden geboekt en er sprake is van voortgang. Ik zet mij binnen de huidige aanpak in voor versnelling, het bieden van perspectief, voorspelbaarheid en zekerheid. De streefdatum om de uitvoering van de versterking te voltooien is 2028".* De minister vermeldt dat er tweewekelijks een uitvoeringsoverleg plaatsvindt van Rijk, regio en de NCG op directeursniveau om eventuele problemen in de uitvoering gezamenlijk op te lossen.

De door SodM voorgestelde crisisaanpak betekent volgens de minister: *"Een aanpassing van de bestaande rolverdeling en is niet de meest effectieve weg naar verbetering". "Ik voel me hierin gesteund door de aanbeveling in het recente verantwoordingsonderzoek van de Algemene Rekenkamer om geen nieuwe, grote beleidswijzingen door te voeren."* Ten aanzien van kritiek van SodM op de financiële slagkracht van de NCG verwijst de minister naar de bestuurlijke afspraken: *"Met de recente bestuurlijke afspraken is de slagkracht van de NCG verder versterkt met een budget van €100 mln. waarmee knelpunten in de uitvoering van concrete projecten snel kunnen worden opgelost. Dit budget is in aanvulling op de kosten die noodzakelijk zijn voor de*

495 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 878.
496 SodM (2021).

veiligheid. Gelet op deze kaders herken ik me niet in de oproep van het SodM om meer financiële slagkracht".[497]

De reactie van de minister op het SodM-rapport op het punt van het bewonersperspectief is vrij algemeen: *"Het SodM vraagt ook terecht aandacht voor perspectief voor bewoners. In aanvulling op het rapport van het SodM wijs ik dan ook op de inspanningen die op het gebied van perspectief worden gedaan die niet in het voortgangsrapport staan benoemd. De bestuurlijke afspraken betekenen dat er voor alle woningen in het aardbevingsgebied de mogelijkheid is tot woningverbetering. Daarnaast is er geld beschikbaar gesteld voor integrale programma's voor bijzondere doelgroepen, waaronder sociale en emotionele ondersteuning. Ook ben ik blij met de afspraken die zijn gemaakt over het interventieteam Vastgelopen Dossiers om de bewoners die daarmee te maken hebben een oplossing te bieden".*[498]

Onderdeel midden- en kleinbedrijf afgehandeld
Onderdeel van de bestuurlijke afspraken is ook een bijdrage voor een integraal programma gericht op ondernemers in het midden- en kleinbedrijf (de 'mkb-ers'). Op 9 september 2021 ontvangt de Tweede Kamer een brief van minister Blok van Economische Zaken en Klimaat waarin het onderdeel 'mkb' uit de bestuurlijke afspraken als afgehandeld wordt beschouwd. De minister schrijft: *"Op 13 september organiseren de provincie Groningen en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) een eerste mkb-tafel onder het bestuurlijke voorzitterschap van gedeputeerde Staghouwer".* In een voetnoot constateert de minister dat hij hiermee uitvoering heeft gegeven aan de motie-Nijboer c.s. (Kamerstuk 33529, nr. 782) en de uitwerking van het onderdeel mkb van de bestuurlijke afspraken die op 6 november 2020 zijn gemaakt. "*Naar aanleiding van een eerste verkenning en gesprekken met betrokken partijen, is het voorstel gedaan om, als eerste stap, op korte termijn mkb-consultant bij 'Stut-en-Steun' aan te stellen*." De consulenten moeten ondernemers uit het midden- en kleinbedrijf gaan informeren, adviseren en ondersteunen.[499]

9.5.6 Groningers in de rij voor subsidie woningverbetering

Op 10 januari 2022 staan veel Groningers in de (fysieke dan wel digitale) rij om een subsidie van €10.000 aan te vragen (blok E2; zie tabel 9.8): de subsidie Verduurzaming en Verbetering Groningen (VVG). De subsidieregeling maakt onderdeel uit van de bestuurlijke afspraken 2020. Opdrachtgever voor de regeling is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitvoerder is het samenwerkingsverband van de drie noordelijke provincies (Samenwerkingsverband Noord-Nederland, SNN).

De subsidie is bestemd voor woningen die geen onderdeel zijn van het versterkingsprogramma, maar wel gelegen zijn binnen het gebied waarvoor de Waardedalingsregeling geldt. Potentieel komen 53.000 huishoudens (woningen) voor de subsidie in aanmerking. In totaal bedraagt het budget van de regeling 300 miljoen euro. Daarvan is op 10 januari 2022 nog 220 miljoen euro beschikbaar. Het overige bedrag van 80 miljoen euro is al tijdens de eerste openstelling van de subsidie op 1 juli 2021 verdeeld.

497 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 878.
498 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 878.
499 Kamerstuk II 2020/21, 33529, nr. 882, p. 6.

Op voorhand is bekend dat als alle huishoudens een subsidie zouden aanvragen voor het maximale bedrag, er 230 miljoen euro tekort zou zijn om aan de vraag te voldoen. Over het besluit om ‘slechts’ 300 miljoen van de beschikbare 1,5 miljard euro te bestemmen voor de regeling lopen de meningen uiteen. Opvallend is dat er volgens Jelle van der Knoop van de Groninger Bodem Beweging aanvankelijk 500 miljoen euro gereserveerd was, maar dat ook de Groningse bestuurders betrokken waren bij de besluitvorming over de verdeling van het totale budget en uiteindelijk hebben besloten om niet 500 maar 300 miljoen euro uit te trekken voor deze regeling.

> *Er was 300 miljoen en geen cent meer. [...] Je had het kunnen delen door veel meer huizen, maar dan had iedereen natuurlijk minder gekregen. [...] Hier zeiden we: we willen komen met een serieus te nemen bedrag.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

> *Men, dus de bestuurders, koos ervoor om dat geld – het was een behoorlijke pot, in het begin 500 miljoen en later werd het 300 miljoen – uit te smeren over de hele provincie zo’n beetje. Dan kreeg elk huis €10.000. Daar waren wij tegen, want daar waren ook heel veel mensen bij die nooit een probleem hebben gehad met de hele gaswinningsproblematiek.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

Waarschuwingen voor tekort aan budget
Zowel binnen de ministeries van Economische Zaken en Klimaat als Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staan in interne memo’s signalen dat de subsidieregeling wel eens ontoereikend zou kunnen zijn. In een intern memo over de regeling voor ‘Blok E’ schrijft een ambtenaar van de Projectdirectie Groningen van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat: *“Een ruimhartiger regeling zal ook leiden tot meer gebruik van de regeling. [...] Daarmee ontstaat het risico dat [op een] gegeven moment aanvragen afgewezen moeten worden omdat het budget uitgeput is. [...] Het risico dat aanvragen afgewezen gaan worden is bij vormgeving van de regeling in te perken door de regeling stringenter vorm te geven”*.[500]

> *Wij hebben met de ambtenaren gesproken die die regeling op papier zetten. Toen bleek dus dat er te weinig geld in kas was om iedereen te kunnen betalen. Daar hebben we natuurlijk tegen geprotesteerd, van: dat kan je zo niet doen.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

500 Ministerie EZK. Memo inzake Dilemma’s bij uitwerking van regelingen bestuurlijke afspraken, 26 maart 2021.

Op 20 april 2021 staat in een nota aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: *"Niet iedereen zal de subsidie volledig aanvragen, maar toch is een tekort reëel. Bij het maken van de bestuurlijke afspraken waren partijen zich hiervan bewust"*.[501] De keuze voor een begrensd budget is een bewuste bestuurlijke keuze van alle partijen geweest.

> *Wij wisten toen wel dat als echt ieder adres in dat gebied aanspraak zou doen op die subsidie, het niet genoeg zou zijn. Maar tegelijkertijd vonden we dat het wel een beetje een serieus bedrag moest zijn, waar je ook echt wat mee kunt.*
>
> *Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022*

Minister Blok, de nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat, wordt ambtelijk geïnformeerd over het mogelijke tekort, maar vraagt hier in de ministerraad geen aandacht voor. In een op 25 mei 2021 door minister Blok geaccordeerde nota '*Vaststellen woningverbeteringssubsidie in het Groningen'* wordt gesteld: "*Bij het maken van de bestuurlijke afspraken waren partijen zich bewust van het begrensde budget. Bij de vormgeving van de regeling afgelopen periode is hier opnieuw, nadrukkelijk en meermaals aandacht voor gevraagd bij de partijen. De regionale bestuurders hebben gekozen de potentiële vraag niet te begrenzen door de regeling sterker te richten op woningverbetering. Het budgettaire plafond is daarmee begrenzend voor hoeveel bewoners er gebruik van kunnen maken ipv de potentiële vraag naar de regeling het potentiële gebruik te laten begrenzen. Dat het budget begrensd is, zal ook richting bewoners worden gecommuniceerd.*"[502]

> *Er was één regeling met geld tekort die onder mij viel. Daarvoor heb ik extra geld gevraagd en gekregen. Er was een andere regeling met geld tekort die niet onder mij viel. Het is niet om af te schuiven, maar dan is het heel logisch dat je op zo'n heel vol bureau zegt: die heeft even niet mijn prioriteit, want daar stuur ik niet op.*
>
> *Openbaar verhoor Stef Blok, 12 oktober 2022*

Het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) communiceert inderdaad bij de eerste openstelling van de subsidieregeling op 1 juli 2021 over de begrenzing van het budget op zijn website: "*Wie het eerst komt, wie het eerst maalt*".[503]

Commissaris van de Koning René Paas waarschuwt meerdere malen voor het tekort aan budget. Zo richt hij een waarschuwing rechtstreeks aan minister-president Rutte tijdens een werkbezoek

501 Ministerie BZK. Nota inzake Consultatie Subsidieregeling verduurzaming, onderhoud en gebouwverbetering Groningen, 20 april 2021.
502 Ministerie EZK. Nota aan minister Blok inzake Vaststellen woningverbeteringssubsidie in het Groningen, 20 mei 2021, op de eerste werkdag van de nieuwe minister van Economische Zaken en Klimaat Stef Blok.
503 Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1 juli 2021).

van Rutte aan Groningen. Paas mailt Rutte op 12 augustus 2021 met een boodschap gericht aan de formatietafel: *“Met name voor de categorie E1* [de VVG-subsidie, red.] *is het risico groot dat er met de bestuurlijke afspraken onvoldoende middelen beschikbaar zijn gesteld om alle woningen binnen deze categorie subsidie te verlenen. Dat gevoel was merkbaar toen het eerste deel van het budget met een rotvaart was volgetekend: op zichzelf goed nieuws, maar essentieel is dat het rijk garandeert dat er genoeg geld is voor iedereen”*.[504]

> *In ambtelijke contacten, […] in allerlei bestuurlijke contacten, van mijzelf bij de premier, […] in de brieven aan de informateurs, […] de formerende partijen, en in een brief van de regio aan minister Blok – op allerlei plekken hebben [we] gezegd: let op, het was heel snel de deur uit, er is te weinig, kom met extra geld.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Budget subsidie ondanks aanhoudende waarschuwingen niet verhoogd
Minister Ollongren besluit op 27 september 2021 om de budgetten voor de subsidieregeling voor 2022 en 2023 samen te voegen, dit mede gebaseerd op de snelle uitputting van het eerste deel van het budget. Vijf dagen na de opening op 1 juli 2021 is het eerste deel van het budget (van 80 miljoen euro) al uitgeput. Kamerlid Aukje de Vries (VVD) vraagt naar de mogelijkheden om de budgetten samen te voegen.

De minister licht de overwegingen bij haar besluit toe: *“Wel is het goed hierbij aandacht te vragen voor de volgende aspecten. Het samenvoegen betekent dat eigenaren die nu nog geen plannen hadden om iets aan hun huis te doen sneller dan zij dachten daartoe moeten besluiten. Daarnaast is een prijsopdrijvend effect niet uit te sluiten doordat de vraag naar uitvoeringscapaciteit van aannemers en installateurs minder over de jaren verspreid wordt. Gegeven het grote aantal aanvragen bij de eerste tranche, vind ik het van groter belang om aan bewoners snel duidelijkheid te bieden.” […] “Ik verwacht echter dat er, zoals hierboven aangegeven, door het samenvoegen van de budgetten van 2022 en 2023 meer rust ontstaat rond het moment waarop de aanvraag kan worden ingediend, omdat er drie keer zoveel budget beschikbaar is als in 2021.”*[505]

De minister lijkt zich onbewust van een ander mogelijk effect, namelijk dat het voor alle potentiële aanvragers tevens meteen de laatste mogelijkheid zal zijn. Onbedoeld lijkt de samenvoeging van de budgetten voor de tweede en de derde subsidieronde bijgedragen te hebben aan de stormloop. Zonder samenvoeging had het bestaande budget uit de derde subsidieronde door het nieuwe kabinet probleemloos opgehoogd kunnen worden op basis van de ervaringen in de tweede ronde.

504 Commissaris van de koning. Mailbericht, 13 augustus 2021 11.17. Onderwerp: Twee alinea’s (en een beetje toelichting).
505 Kamerstuk II 2021/21, 30196, nr. 767.

> *Alleen, wat ze dus in mijn ogen fout hebben gedaan, is dat ze hebben gezegd: nu moet je intekenen, maar weet dat er een limiet is aan het aantal mensen dat er gebruik van kan maken. Toen ging iedereen er natuurlijk heen lopen, omdat ze dachten: anders vissen we misschien achter het net.*
>
> *Openbaar verhoor Jelle van der Knoop, 5 september 2022*

Op 5 oktober 2021 stelt het lid Beckerman (SP) vragen over '*het loten door SNN voor het verlenen van subsidie*'. Beckerman is van mening dat loting "*volstrekt onacceptabel is*" en wil van de minister weten wat deze gaat doen '*om er voor te zorgen dat iedereen die de subsidie heeft aangevraagd, deze gewoon zal ontvangen*'. Het antwoord van minister Ollongren volgt op 18 oktober 2021. De minister antwoord dat ze goed begrijpt '*dat een mogelijke loting voor aanvragers tot onzekerheid leidt*' en dat de "*aanvragers van dit jaar, als zij aan de voorwaarden voldoen, het subsidiebedrag kunnen ontvangen. De aanvragers zullen uiterlijk 18 november 2021 een besluit op hun aanvraag krijgen*". Hiermee geeft de minister een oplossing voor de subsidieaanvragers van eerder dat jaar, maar benadrukt ze ook dat het bedrag voor de regeling als geheel niet zal veranderen: "*het totale subsidieplafond voor de regeling is en blijft €300 mln".*[506]

Commissaris van de Koning Paas herhaalt zijn eerdere waarschuwing op 4 november 2021 in een brief aan de onderhandelaars van de formerende partijen die op dat moment onderhandelen in het provinciehuis van Groningen: *"Als straks blijkt dat het huidige budget onvoldoende blijkt te zijn, dan is essentieel dat het rijk deze pot opnieuw vult. Een resoluut 'Whatever it takes' stelt gerust en voorkomt het gevoel van schaarste, waarvan mensen weer de dupe kunnen worden"*.[507] De waarschuwingen leiden echter niet tot verhoging van het budget. Op 6 december 2021 wordt de gewijzigde subsidieregeling gepubliceerd in de Staatcourant en wordt duidelijk dat 300 miljoen euro het maximum blijft.

> *Op die brief van Paas is niet geacteerd in de zin van dat we toen hebben gezegd "we hogen dat bedrag op", omdat er een overtuiging was dat dit voldoende was.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Op 9 januari 2022, een dag voor de opstelling van de subsidie, waarschuwt SNN-directeur Marjan Dol dat er minder budget zal zijn dan dat er aanvragen zullen komen: *"Er is minder budget dan er aanvragers zijn in het gebied. Maar wij gaan niet over het budget. Dat is aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en de politiek. We gunnen iedereen het geld, maar we zijn*

506 Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 356.
507 Commissaris van de koning. Brief aan de informateurs en de onderhandelaars inzake Gaswinning in Groningen. Tekstsuggestie voor Regeerakkoord, 4 november 2021.

niet verantwoordelijk voor het budget. Wij moeten zorgen dat dit op een nette manier wordt uitgevoerd. Maar we houden er rekening mee dat het budget op gaat".

Dat de capaciteit van het ICT-systeem van SNN van ongeveer 1.200 aanvragen per uur tekort zal schieten lijkt ook dan al bekend. Immers, indien de aanvragers zich allemaal op de eerste dag zouden melden, dan zou het sowieso 18 uur kosten om het maximum van 22.000 aanvragen te verwerken en de digitale wachtrij te helpen. Directeur Dol maakt een opvallende vergelijking: *"De digitale wachtrij kun je vergelijken met een online wachtrij voor het kopen van concert-kaartjes,"* en: "*Iedereen kan om negen uur gewoon inloggen, maar het kan wel even duren voordat je aan de beurt bent".* Achteraf blijkt deze voorspelling meer dan waargemaakt te worden.[508]

> *Daar is ook weer flink reclame voor gemaakt. Er was ook de zorg of iedereen wel die €10.000 weet te bereiken of dat het alleen de handigerds zijn die ermee vandoor gaan.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Lange wachtrijen bij uitvoering regeling
De subsidie is aan te vragen via de website van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland, maar er zijn ook tien fysieke innamelocaties ingericht in gemeentehuizen en buurtcentra. Ook bij deze tweede ronde van de subsidieprocedure is gekozen voor het uitgangspunt '*wie het eerst komt, het eerst maalt*', maar het budget is onvoldoende om aan alle (potentiële) aanvragers subsidie te geven. Dit leidt tot enorme wachtrijen, waarbij bewoners uiteindelijk achter het net vissen omdat hun aanvraag niet meer in behandeling wordt genomen.

De procedure veroorzaakt veel onvrede en de Groningers voelen zich in de kou gezet. De rijen worden een krachtig symbool, niet alleen van wat er mis gaat in Groningen, maar ook meer in het algemeen bij de overheid: *"Kranten schreven over een loterij, waarbij Groningers in een positie waren gebracht waarin ze elkaars concurrenten waren. De regeling was bedoeld als compensatie, maar het gevoel van maatschappelijke ontwrichting werd er juist door versterkt"*.[509] De Nationale Ombudsman gebruikt zelfs een foto van een rij aanvragers bij het gemeentehuis in Winsum als voorkant voor zijn jaarverslag 2021 (met als sprekende titel *De burger kan niet wachten*).[510]

508 Miskovic (9 januari 2022).
509 Brouwer et al. (2022), p. 38.
510 Kamerstuk II 2021/21, 36046, nr. 2.

Ik denk dat dit een subsidieregeling was met een goede bedoeling, namelijk dat mensen extra gingen investeren in hun huis, in hun woning, maar dat de uitvoering gewoon niet goed is geweest. Want inderdaad, dat mensen letterlijk in de rij gingen staan en dan vervolgens ook nog eens achter het net visten: het kan niet anders dan dat we dus onderschat hebben hoe graag mensen hiervan gebruik wilden maken.

Openbaar verhoor Kajsa Ollongren, 30 september 2022

Uiteindelijk worden er door SNN 25.000 aanvragen ingenomen. Onbekend is hoeveel (unieke) aanvragers tevergeefs in de fysieke of digitale wachtrijen hebben gestaan. Veel inwoners hadden namelijk meerdere apparaten (*devices*) gelijktijdig ingezet en hadden in de fysieke wachtrij ook aanvragen voor anderen bij zich. Uiteindelijk sluit het loket om een aanvraag in te dienen om middernacht. Op dat moment zitten er op dat moment nog duizenden mensen achter hun computer die in de digitale wachtrij staan.[511]

Valse start nieuw kabinet en coalitieakkoord
De ophef is extra pijnlijk omdat op 10 januari 2022 ook het nieuwgevormde kabinet-Rutte IV aantreedt. In het coalitieakkoord is opgenomen: "*De sterke overheid die wij voor ons zien heeft oog voor de menselijke maat, is begrijpelijk, bereikbaar en aanspreekbaar door inwoners, en herstelt op die manier het vertrouwen*".[512] De inkt van het akkoord is nauwelijks droog en het gewenste vertrouwen krijgt door de wachtrijen al een flinke deuk. Het kabinet en de nieuwe staatssecretaris Mijnbouw Hans Vijlbrief kennen hiermee een valse start. Zij trachten dit recht te zetten door al op 14 januari 2022 aan te kondigen dat er aanvullend 250 miljoen euro beschikbaar komt, waarmee alle rechthebbenden alsnog subsidie kunnen aanvragen.[513]

Het was verschrikkelijk, omdat je mensen in de rij ziet staan in Groningen. Het was ook nog op de dag dat wij op het bordes staan.

Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022

De gedeputeerde die erover ging, was net minister geworden in die fase. Die stond op het bordes toen de pleuris uitbrak in Groningen.[514]

Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022

511 Dagblad van het Noorden (11 januari 2022).
512 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 35788, nr. 77.
513 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 946.
514 Voormalig gedeputeerde Henk Staghouwer werd op 10 januari 2022 geïnstalleerd als minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

> *Er was een subsidieregeling gemaakt, blijkbaar met de gedachte: de helft van de mensen komt niet of ze vragen maar de helft. Ik keek echter naar die regeling en dacht: als ik in dat postcodegebied zou wonen, zou ik die subsidie ook aanvragen. Je hoefde dus niet heel lang doorgeleerd te hebben om dat te zien.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

In een Kamerdebat op 19 januari 2022, spreekt minister-president Rutte van een *'blunder'* en dat dit *'nooit zo had gemogen'.* De minister-president noemt het *'extreem pijnlijk'* dat Groningers in de rij stonden terwijl de bordesfoto werd genomen en zegt: *"Ik schaam me de ogen uit de kop als ik die beelden zie"*.[515] Op 9 februari 2022 volgt een debat van premier Rutte en staatssecretaris Vijlbrief met de Tweede Kamer. Tijdens dit debat komen de excuses die Rutte eerder in 2019 maakte uitgebreid aan bod.[516] De Kamerleden stellen daarnaast ook vragen over de Groningers die in de rij stonden om een subsidie aan te vragen. Premier Rutte reageert hierop: *"Ik zei geloof ik toen letterlijk: je schaamt je de ogen uit de kop, en ik denk dat dat een gevoel is dat in het hele kabinet wordt gedeeld. De staatssecretaris zal er zo verder op ingaan wat dat betekent voor de verdere afwikkeling, met het geld dat er gelukkig bij is gekomen, en hoe we dat nu gaan doen. Maar dat ware te voorkomen geweest en het draagt natuurlijk niet bij aan het vertrouwen. Dat was gewoon een hele slechte beurt en een slechte start van het nieuwe kabinet"*.[517] In soortgelijke bewoordingen legt Rutte een verklaring af tijdens zijn openbaar verhoor.

> *Dit is echt een blunder. Ik heb het ook aan de Kamer gezegd. [...] Ik schaam me echt de ogen uit de kop over wat daar gebeurd is. Laat ik het verklaren. Het is geen excuus, maar de verklaring was: je zet een bedrag neer. De verwachting was dat niet iedereen en ook niet iedereen tegelijkertijd een aanvraag zou doen en ook niet voor het volle bedrag. Dat was een assumptie, een aanname, die totaal verkeerd blijkt uit te pakken.*
>
> *Openbaar verhoor Mark Rutte, 13 oktober 2022*

Evaluatie en nieuwe regeling

Op 10 mei 2022 maakt staatssecretaris Vijlbrief bekend dat bewoners uit het aardbevingsgebied die nog geen subsidie hebben kunnen aanvragen, dit vanaf 6 juli 2022 alsnog kunnen doen. Het budget van 250 miljoen euro dat hiervoor beschikbaar is moet voldoende zijn, maar om een nieuwe stormloop te voorkomen is de procedure anders ingericht. De regeling wordt stapsgewijs per gemeente opengesteld: "*Uitgangspunt is dat Groningers in alle rust een*

515 RTV Noord (19 januari 2022).
516 NOS (9 februari 2022).
517 Handelingen II 2021/22, nr. 48, item 5, pp. 1-53.

subsidieaanvraag kunnen doen zodat ongewenste situaties zoals bij de ronde van januari jl. worden voorkomen".[518]

Op dezelfde dag als de brief aan de Kamer brengt SNN de resultaten naar buiten van de SNN-evaluatie van de gebeurtenissen op 10 januari 2022. Staatssecretaris Vijlbrief stuurt het rapport door aan de Tweede Kamer en geeft hierbij aan dat *'de ervaringen van de eerdere rondes van de subsidieregeling zijn betrokken bij de vormgeving van de nieuwe aanvraagronde'*.[519]

Uit de evaluatie blijkt dat zowel de randvoorwaarden in de regeling van de opdrachtgever, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, als de uitvoering door SNN, hebben bijgedragen aan de problemen. In het evaluatierapport is geschreven: *"Het enige werkbare alternatief op 10 januari was geweest om inwoners in alle rust hun aanvraag te laten indienen en daarna te loten, als onderstreping van het feit dat er meer inwoners waren die aanspraak kunnen maken dan er budget was. Maar een loting werd door de opdrachtgever uitgesloten. En de beleidsregels werden door de opdrachtgever – zonder afstemming met SNN – aangepast en publiekelijk gedeeld. Daardoor werden hoge verwachtingen gewekt bij inwoners. Achteraf moet worden vastgesteld dat te weinig vanuit het praktische perspectief van de aanvrager is geredeneerd. En dat te lang is gehoopt dat het kabinet nog in de voorbereiding op 10 januari aanvullende subsidie beschikbaar zou stellen. Mede door de lange kabinetsformatie bleek deze verwachting onterecht."*

Excuses commissaris van de Koning

Mede gevoed door uitspraken van commissaris van de Koning, tevens de voorzitter van SNN, René Paas, domineert in de media het verwijt dat de rijksoverheid schuldig zou zijn aan het debacle.[520, 521] Twee dagen later, in een spoeddebat in de Groninger Provinciale Staten, neemt hij een deel van de verantwoordelijkheid wel op zich, waarbij hij de vergelijking van directeur Dol van SNN met de verkoop van concertkaartjes weerlegt: *"Ik was betrokken, ik voel me verantwoordelijk. Wat er maandag is gebeurd, had voorkomen moeten worden. Dit gaat niet om kaartjes voor een popconcert, maar om onze inwoners die recht hebben op subsidie. Dan passen er excuses voor iedereen die in de kou heeft gestaan, excuses voor iedereen die urenlang thuis achter schermen heeft gezeten, en excuses voor iedereen die geld had willen aanvragen maar daar geen gelegenheid toe heeft gekregen".*[522] Voordat hij tijdens zijn openbaar verhoor dieper ingaat op wat er is gebeurd, herhaalt hij nogmaals zijn excuses: *"Ik wil daar niet aan beginnen zonder dat ik eerst zeg dat hier niks anders past dan excuses"*.[523]

518 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 1021.
519 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 1019.
520 Levy (11 mei 2022).
521 Braakman & Miskovic (10 mei 2022).
522 Sitalsing (12 januari 2022).
523 Verslag openbaar verhoor van de heer Paas, 7 oktober 2022.

> *Er zijn allerlei verontschuldigende dingen bij te zeggen, maar de kern is: ik was erbij betrokken en ik voel mij hier tot de huidige dag ontzettend verantwoordelijk voor. Ik vond het ook een beschamende vertoning. Het raakte niet alleen de mensen op straat, maar ook mij en mijn hele omgeving heel hard.*
>
> *Openbaar verhoor René Paas, 7 oktober 2022*

Klachtenregen bij Nationale Ombudsman
De uitvoering van de VVG-subsidie draagt bij aan de stijging van het aantal klachten bij de Nationale Ombudsman. In het eerste half jaar van 2022 komen er bij de Nationale Ombudsman 150 klachten binnen over de gebiedsafbakening van de Waardedalingsregeling en de VVG-subsidie. De gebiedsafbakening van de VVG-subsidie is gelijkgesteld aan de Waardedalingsregeling, met nog enkele postcodegebieden hieraan toegevoegd. De ombudsman schrijft in het onderzoek naar de gaswinning in 2022 *Beloftes maken schuld*: *"Er bestaat vanwege de gemaakte gebiedskeuze, het waardedalingsgebied van het IMG, een aanzienlijke groep bewoners mét erkende aardbevingsschade die buiten het in de afspraken gehanteerde 'aardbevingsgebied' wonen. Bij deze bewoners heerst onvrede over de gekozen gebiedsafbakening. Liefst 87 van hen hebben een klacht ingediend"*. Daarnaast komen er 60 klachten binnen over het uitvoeringsproces van de subsidie. Het volgende citaat van een bewoner is pakkend: *"Ik heb het gevoel aan een provinciale loterij te gaan meedoen, waarbij het afwachten is wie de winnende loten zullen trekken"*.[524]

9.5.7 Interventieteam Vastgelopen Situaties

Samenwerking IMG, NCG en gemeenten
In de bestuurlijke afspraken 2020 is afgesproken dat er een interventieteam komt voor vastgelopen situaties.[525] Het Interventieteam Vastgelopen Situaties (IVS) bestaat uit medewerkers van het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) en de Nationaal Coördinator Groningen (NCG) en heeft een onafhankelijke voorzitter, Geert-Jan ten Brink, voormalig burgemeester van Slochteren en op dat moment Dijkgraaf van het waterschap Hunze en Aa's. Tijdens het opstellen van de bestuurlijke afspraken is door de maatschappelijke organisaties aangegeven dat er zorgen bestaan over ruim honderd complexe dossiers. Het Interventieteam is ervoor bedoeld om die complexe situaties die vastgelopen zijn, weer 'los te trekken'. Het team beschikt over een ruim mandaat en een budget van 50 miljoen euro om maatwerkoplossingen te bieden voor bewoners van wie het dossier is vastgelopen in de uitvoering van verschillende instanties (de '*schrijnende situaties*' in tabel 9.8).

Het Interventieteam gaat in juni 2021 van start. Gemeenten, de NCG en het IMG kunnen casussen aandragen die het Interventieteam oppakt, maar waar de samenwerking wel relevant blijft. Ten Brink verklaart hierover in zijn openbaar verhoor: *"Complexe dossiers oplossen werkt alleen wanneer de driehoek tussen gemeenten, NCG en IMG goed functioneert. Dus we hebben*

524 Nationale Ombudsman (2022), p. 5, p. 11 en p. 29.
525 Eerder heette dit het Interventieteam schrijnende situaties en ook wel het Interventieteam vastgelopen dossiers.

aan de voorkant heel veel geïnvesteerd in de samenwerking tussen die organisaties. Dat betekent alles op tafel. Dus op het moment dat een dossier wordt aangemeld, is het: bij de gemeente langs, bij NCG en IMG langs, en zorgen dat alle informatie op tafel komt om te bekijken wat het beeld is dat we voor ogen hebben en wat een oplossingsrichting kan zijn om mensen te helpen die dik in de ellende zitten".[526]

Voormalig directeur NCG Peter Spijkerman ziet het Interventieteam ook als een waardevolle toevoeging: *"Ik weet gewoon dat dossiers die heel moeilijk waren, met bewoners die echt helemaal vastzaten en daardoor misschien soms zelfs ook realiteitszin kwijt waren, met heel veel gesprekken toch weer werden losgetrokken en tot een bevredigende oplossing werden gebracht".*[527] Het positieve beeld wordt ook bevestigd door Bas Kortmann, voorzitter van het IMG: *"Dat komt ook omdat de mensen van de NCG en onze mensen er zelf in geloven"*.[528]

Uit de tussenrapportage over het eerste half jaar (juni – december 2021) blijkt dat het Interventieteam vijf casussen tot een oplossing heeft gebracht en 20 casussen in behandeling heeft genomen.[529]

Niet iedereen wil meewerken aan een oplossing
Op 27 juni 2022 verschijnt de eerste voortgangsrapportage. Staatssecretaris Vijlbrief geeft aan dat op dat moment bijna 1,2 miljoen euro is besteed door het Interventieteam en dat er 2,5 miljoen euro gereserveerd is voor de afhandeling van lopende casuïstiek. Op dat moment heeft het Interventieteam elf zaken afgerond en nog zestien dossiers rechtstreeks in behandeling. Het Interventieteam werkt met een groslijst van 80 dossiers *"die binnen de bestaande kaders mogelijk geen passende oplossing (dreigen te) vinden."* Vijlbrief schrijft ook dat er vaak al een eerste stap richting een oplossing wordt gezet door het delen van informatie en het hechter samenwerken tussen de betrokken organisaties: *"Het Interventieteam vervult in dat proces een aanjagende rol".*[530]

Uit de rapportage blijkt dat het Interventieteam niet in staat is om alle dossiers op te pakken: *"Bij betrokken bewoners treft het Interventieteam regelmatig een enorme boosheid aan als het gaat om het overheidshandelen. Ze voelen zich in de steek gelaten door de overheid en niet begrepen door instanties. Die enorme en begrijpelijke boosheid staat helaas soms ook oplossingen in de weg. Als rechtszaken lopen met enorme claims en betrokkenen ervoor kiezen om gerechtelijke procedures te blijven voeren, dan past het Interventieteam hiervoor slechts begrip, maar ook een afwachtende houding".*[531]

526 Verslag openbaar verhoor van de heer Ten Brink, 3 oktober 2022.
527 Verslag openbaar verhoor van de heer Spijkerman, 29 september 2022.
528 Verslag openbaar verhoor van de heer Kortmann, 29 september 2022.
529 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 990.
530 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 1037.
531 Bijlage bij Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 1037.

> *Ik ben verrekte trots op wat we tot nu toe hebben gedaan. Ik hoop dat we ook nog weer heel veel meer mensen een nieuw perspectief kunnen blijven geven.*
>
> *Openbaar verhoor Geert-Jan ten Brink, 3 oktober 2022*

Ten Brink schrijft in de rapportage over de *'bedenkelijke rol'* van banken/hypotheekverstrekkers die niet meewerken aan het oplossen van een probleem, maar de problemen juist verergeren.[532] In zijn openbaar verhoor vult hij dit aan met verzekeringsmaatschappijen die klanten stimuleren om een rechtszaak te starten en te blijven procederen, terwijl dit in zijn ogen niet in het belang van de gedupeerde is: *"Naar mijn stellige overtuiging – en ik zal nu wel de hele wereld over me heen krijgen – is er ook een categorie die gewoon profiteert van de ellende van mensen in Groningen, en dus ook in juridische zin soms de verkeerde adviezen geeft, door maar procedure op procedure te starten. Dan krijg je aan het einde van het verhaal dus de ellende dat de boosheid toeneemt als claims worden afgewezen in ons rechtssysteem. […] Dus er zijn velen die van ellende profiteren, en daar is maar één woord voor: schandalig".*[533]

Het Interventieteam en de Commissie Bijzondere Situaties
Naast het Interventieteam bestaat er sinds 2014 de Commissie Bijzondere Situaties (CBS, zie paragraaf 5.4.1 van hoofdstuk 5). Deze commissie is opgericht voor bewoners en gezinnen in schrijnende situaties waarbij de gaswinningsproblematiek een rol speelt, in combinatie met financiële en medische/psychosociale problematiek. Volgens burgemeester Albert Rodenboog van Loppersum heeft de commissie veel mensen goed geholpen.[534]

> *Dat was een van de mooiere commissies. Ze hebben heel goed werk gedaan. Ze konden echt mensen helpen die helemaal vastliepen, mensen die moesten verhuizen maar hun huis niet kwijt konden omdat de woningmarkt helemaal stillag.*
>
> *Openbaar verhoor Albert Rodenboog, 29 augustus 2022*

Onderzoekers van het Kennisplatform Leefbaar en Kansrijk Groningen die de CBS in 2022 hebben geëvalueerd, schrijven in hun rapport dat het veel betrokkenen niet duidelijk is waarom er een nieuw team (het Interventieteam Vastgelopen Situaties) in het leven is geroepen. Het is ook lang niet voor iedereen duidelijk wat de verschillen zijn tussen de Commissie Bijzondere Situaties en het Interventieteam. Het verschil tussen beide wordt in het evaluatierapport als volgt omschreven: *"de Commissie gaat over mensen, het Interventieteam over stenen"*. De commissie heeft een '*holistische*' werkwijze. Dat wil zeggen dat de commissie kijkt naar het complete plaatje en dus ook oog heeft voor persoonlijke problematiek op financieel, sociaal en medisch vlak. De commissie kan op alle vlakken hulp bieden als dat nodig is. Het

532 Miskovic (7 juli 2022).
533 Verslag openbaar verhoor van de heer Ten Brink, 3 oktober 2022.
534 Verslag openbaar verhoor van de heer Rodenboog, 29 augustus 2022.

Interventieteam is specifieker gericht op het versterking- of schadeproces, en heeft als doel het wegnemen van obstakels.[535]

In de evaluatie van de Commissie Bijzondere Situaties (zie ook tekstkader 9.19) merkt het Kennisplatform op dat er tegenwoordig '*zeer veel*' actoren zijn die hulpverlenen aan Groningse gedupeerden. Het advies is "*om in de toekomst het aanbod van hulp en de taakverdeling tussen actoren te verduidelijken*."[536]

Tekstkader 9.19 Evaluatie van de Commissie Bijzondere Situaties[537]

Sinds de start zijn er 324 zaken aangemeld bij de Commissie Bijzondere Situaties (CBS). In 2020 en 2021 zijn er maar respectievelijk veertien en zeven zaken aangemeld. Een eenduidige verklaring voor deze afname ontbreekt.

Tot 2020 financierde de NAM de CBS. In veel gesprekken die gevoerd zijn voor de evaluatie kwam naar voren dat het feit dat de commissie private middelen kon besteden een groot verschil heeft gemaakt: *"In tegenstelling tot publieke middelen, hoefde de Commissie over deze uitgaven geen publieke verantwoording af te leggen"*.

Het Kennisplatform stelt vast dat de commissie veel heeft kunnen realiseren: er is een groot aantal oplossingen tot stand gebracht in situaties die complex en bijzonder waren. De commissie wordt gezien als onafhankelijk en heeft een unieke positie binnen het gaswinningsdossier vanwege haar vermogen om te komen tot '*onorthodoxe oplossingen*'.

Wat is er komende jaren nodig aan vangnet voor gedupeerden? Een vangnet waarin minimaal één speler *"vergaande mogelijkheden heeft om op onorthodoxe wijze en vanuit een onafhankelijke positie ruimhartig maatwerk te passen"*. CBS vervult die rol sinds 2014 naar tevredenheid, schrijft het Kennisplatform.

9.5.8 *Sociaal Handvest* bevat waardevolle afspraken

Op 11 juli 2022 ondertekenen staatssecretaris Vijlbrief, gedeputeerde Hamster (namens de bestuurders van de provincie en de vijf aardbevingsgemeenten), de Nationaal Coördinator Groningen en het Instituut Mijnbouwschade Groningen een sociaal handvest, samen met de

535 Busscher et al. (2022).
536 Busscher et al. (2022).
537 Busscher et al. (2022).

Groninger Bodem Beweging, het Groninger Gasberaad en de Vereniging Eigen Huis.[538] Het *Sociaal Handvest* bevat uitgangspunten voor het beleid over de gaswinningsproblematiek in Groningen. Het heeft betrekking op de schadeafhandeling, de versterking van gebouwen, meer algemeen beleid en regelingen van allerlei aard. Het is een '*toetssteen voor alle voornemens, besluiten en afspraken die vanuit de wetgever, bestuurders en uitvoeringsinstanties de Groningse gedupeerden raken*', maar vormt geen juridisch of wettelijk kader voor het beleid.[539]

Tekstkader 9.20 *Sociaal Handvest*

In het *Sociaal Handvest* zijn de volgende twaalf uitgangspunten opgenomen:
1. Herstel van vertrouwen staat bovenaan de agenda.
2. Verplaats je bij het maken en uitvoeren van beleid in het perspectief van de bewoners; zij hebben niet om de gaswinningsproblemen gevraagd.
3. Wees open en eerlijk over alle (voorgenomen) versterkingsplannen, bied hulp bij het maken van keuzes en zorg voor een evenwichtige aanpak binnen wijk of dorp.
4. Ontzorg bewoners – die dit wensen – door problemen rond schadeherstel en versterking integraal aan te pakken en af te handelen onder centrale regie.
5. Geef bij elke beleidskeuze bij de afhandeling van schade en versterking prioriteit aan de impact die deze heeft op de *snelheid* van de afhandeling.
6. Beperk het schadeherstel niet tot waar de NAM direct aansprakelijk voor is maar maak woningen tevens meer bevingsbestendig.
7. Uitgangspunt is het wettelijk bewijsvermoeden dat als doel heeft door omkering van de bewijslast de positie van de bewoners bij de afhandeling van schade te versterken.
8. Bewoners behoren ruim voldoende tijd te krijgen bij het nemen van ingrijpende besluiten; in dat verband dienen de uitvoeringsorganisaties flexibel met deadlines voor bewoners in procedures om te gaan.
9. Beperk administratief geregel, overleg en procedures met instanties tot een minimum ter voorkoming van overlast voor bewoners. Hou het eenvoudig.
10. Ondersteun bewoners waar mogelijk in het voorkomen van nadelige fiscale gevolgen van het ontvangen van schadevergoedingen en subsidies.
11. Licht bewoners goed in over juridische aspecten van besluiten van instanties en stel hen in staat juridisch advies en ondersteuning te krijgen.
12. Van de overheid mag worden verlangd dat zij alles in het werk stelt om Groningen weer leefbaar te maken en een duurzaam economisch perspectief te geven.

538 Vereniging Eigen Huis (VEH) maakt in tegenstelling tot veel andere maatschappelijke organisaties geen onderdeel uit van het Groninger Gasberaad, maar zetten zich al wel langer in voor gedupeerde woningeigenaren.
539 Binnenlands Bestuur (11 juli 2022).

9.5.9 Werkbezoeken nuttig voor iedereen uit 'Den Haag'

Minister-president Rutte, de verantwoordelijke bewindslieden, een aantal andere ministers en leden van de Tweede Kamer brengen vele werkbezoeken aan het aardbevingsgebied. Ook de enquêtecommissie bezocht Groningen twee maal twee dagen. Uit eigen ervaring weet de commissie hoe nuttig het is om locaties te bezoeken, ter plekke te kijken, met mensen te spreken en onderling van gedachten te wisselen. De Inspecteur-generaal der Mijnen van het Staatstoezicht (SodM) de heer Kockelkoren beschrijft hoe hij kennis maakte met een aantal gedupeerden: *"Later in dat jaar heb ik ook de ruimte gehad om, overigens met hulp uit de regio, met mensen thuis te gaan praten. Dat heeft me wel heel erg ontsteld. Ik kwam echt ontdaan thuis van die eerste dag dat ik de hele dag rondgereden werd in Groningen door iemand uit Groningen en bij mensen thuis aan tafel had gezeten. Het is eigenlijk niet te bevatten wat je dan meekrijgt"*.[540] Dit soort ervaringen speelt ook voor bewindslieden en hun medewerkers. Minister-president Rutte geeft in zijn openbaar verhoor aan dat een werkbezoek aan Appingedam op 16 juni 2017 veel indruk heeft gemaakt (zie paragraaf 7.5.1 van hoofdstuk 7).[541]

Staatssecretaris Vijlbrief besluit om een aantal dagen per maand in Groningen te werken. Het feit dat Vijlbrief een deel van de week in Groningen werkt leidt tot waardering bij de verschillende betrokken mensen en organisaties.

> *Ik moet daar zijn omdat daar de enige plek is waar je enig begrip krijgt voor wat de mensen echt meemaken. Dat klopt gewoon.*
>
> *Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022*

Wat de commissie ook heeft ervaren is dat de voorbereiding van een werkbezoek veel tijd vergt van alle partijen, niet in de laatste plaats de mensen aan wie een bezoek wordt afgelegd. Er kan ook ergernis ontstaan, als er weer een clubje mensen lopend, op de fiets of met de bus in de woonomgeving komt, om te kijken naar de scheuren, de misère waarin bewoners zitten en of het geld om het op te lossen wel goed besteed wordt.

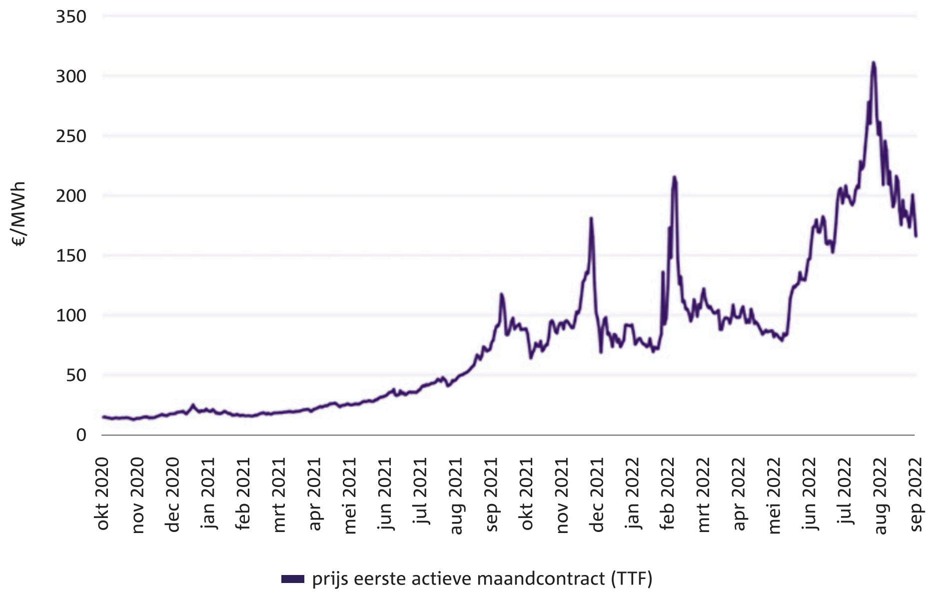
> *Eerste Kamerleden, Tweede Kamerleden. Delegaties. Ze hebben het allemaal gezien. Ze hebben mensen weer zien huilen. Op den duur zeiden we: het is gewoon aapjes kijken.*
>
> *Openbaar verhoor Annemarie Heite, 1 juli 2022*

Werkbezoeken zijn nuttig en zouden voor iedere betrokkene uit Den Haag onderdeel moeten zijn bij het verkrijgen van een goed inzicht van de problematiek in Groningen.

540 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.
541 Verslag openbaar verhoor van de heer Rutte, 13 oktober 2022.

9.5.10 Stijgende gasprijzen leiden tot publieke discussie over sluiting Groningenveld

Kabinet houdt vast aan sluiting Groningenveld
Eind 2021 krijgt Nederland te maken met oplopende gasprijzen. De prijzen stijgen door onzekerheid op de gasmarkt naar meer dan €150 per megawattuur. Na een forse piek dalen de prijzen echter weer naar €75 per megawattuur. Na de inval van Rusland in de Oekraïne volgt echter een volgende piek in maart 2022 tot boven de €200 per megawattuur. Ook dit blijkt een piek nadat de prijs weer daalt en gedurende enkele maanden (tot de zomer) schommelt rond de €100 per megawattuur. Dan volgt echter een gestage stijging in de zomermaanden tot een nieuwe piek van boven de €300 per megawattuur medio augustus/september 2022: op vrijdag 26 augustus werd een record bereikt van de gasprijs: €346 per megawattuur.[542] Daarna zet de daling weer in tot een niveau van €100 per megawattuur in november 2022. Op 4 januari 2023 stond de prijs net onder de €70 per megawattuur, terug op het niveau van voor het begin van de oorlog in Oekraïne.



Figuur 9.15 Ontwikkeling gasprijs (oktober 2020–oktober 2022)
Bron: Refinitiv (oktober 2022)

Het kabinet moet snel anticiperen op de onzekere situatie op de gasmarkt, maar krijgt te maken met twee tegenvallers; de vertraging bij de ingebruikname van de stikstoffabriek (de geplande opleverdatum van 1 april wordt niet gehaald; zie paragraaf 9.3.5) en het hogere verwachte verbruik van laagcalorisch gas door Duitsland. Demissionair minister Blok van

542 NOS (13 september 2022).

Economische Zaken en Klimaat ziet zich genoodzaakt om op 6 januari 2022 te waarschuwen dat de winning in het gasjaar 2021-2022 maximaal 7,6 miljard kubieke meter zal bedragen, meer dan het winningsniveau van 3,9 miljard kubieke meter, waar bij het begin van het gasjaar van uit werd gegaan.[543] Hiermee voorkomt hij dat het nieuwe kabinet na zijn aantreden op 10 januari 2022 meteen met deze vervelende mededeling moet komen.

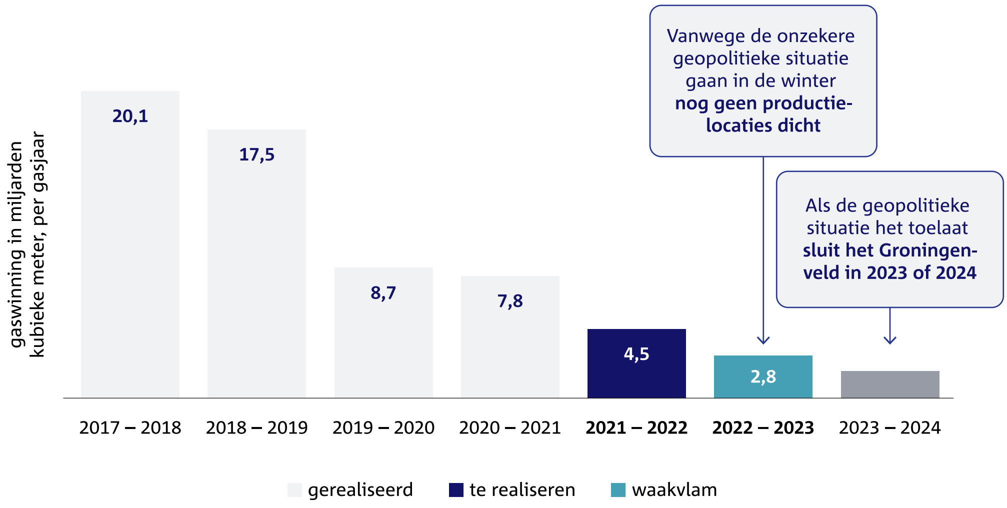
Op 14 maart 2022 meldt het kabinet dat de winning uit het Groningenveld in het gasjaar 2021-2022 naar verwachting 4,6 miljard kubieke meter zal bedragen en dat het definitieve besluit voor 1 april genomen zal worden. Staatssecretaris Vijlbrief: *"Er moet weliswaar extra gas worden gewonnen dit gasjaar, maar het is gelukkig beperkt. De wereld is de afgelopen maand drastisch veranderd en dat heeft ook effect op onze energievoorziening. 4,6 miljard m3 uit het Groningenveld geeft genoeg zekerheid voor dit gasjaar, en de weg naar snelle definitieve sluiting van het veld, zelfs in 2023, ligt nog steeds open"*.[544]

Uiteindelijk besluit het kabinet op 1 april 2022, na advies van SodM (over veiligheid) en van Gasunie Transport Services (over leveringszekerheid), dat de winning in het gasjaar 2021-2022 maximaal 4,5 miljard kubieke meter zal bedragen. Op 26 september 2022 besluit het kabinet dat het Groningenveld vanaf oktober 2022 op de waakvlam gaat.[545] Een randvoorwaarde vormt een voldoende aanbod van hoogcalorisch gas. *"Ten aanzien van de oorlog in Oekraïne blijft het kabinet benadrukken dat het Groningenveld alleen in beeld komt als allerlaatste optie, wanneer de energielevering aan huishoudens en andere beschermde afnemers zoals ziekenhuizen ernstig in gevaar komt."*[546] Hierdoor zal er in het gasjaar 2022-2023 nog maximaal 2,8 miljard kubieke meter gas gewonnen worden.

Vanwege de geopolitieke situatie worden echter nog geen productielocaties gesloten. Dat zal als de situatie het toelaat in 2023 of 2024 wel plaatsvinden. Vijlbrief erkent dat er als gevolg van de oorlog een gastekort kan ontstaan, waarna het *Bescherm- en Herstelplan Gas* in werking moet treden: *"Een sluiting van het Groningenveld in 2023 binnen bereik houden vind ik gezien de negatieve gevolgen die de gaswinning heeft voor de inwoners van Groningen opwegen tegen dit risico"*.[547]

Op 22 november 2022 maakt staatssecretaris Vijlbrief bekend dat de winning van 2,8 miljard kubieke meter gas leidt tot het versterken van 64 extra woningen ten opzichte van het aantal woningen waarmee eerder in het SDRA-model gerekend is (met een winning van 1,7 miljard kubieke meter gas). Vijlbrief gaf opdracht voor deze analyse nadat de regionale overheden in Groningen een zienswijze op het ontwerpbesluit hadden ingediend. Dit leidt tot het aanvullend beoordelen en mogelijk versterken van 64 adressen.[548]

543 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 944.
544 Rijksoverheid (14 maart 2022).
545 Rijksoverheid (26 september 2022).
546 Rijksoverheid (1 april 2022).
547 Kamerstuk II 2021/22, 33529, nr. 996.
548 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1082.



Figuur 9.16 Stapsgewijze sluiting Groningenveld per gasjaar[549]

Bron: ministerie van Economische Zaken en Klimaat (26 september 2022). Cijfers op basis van berekeningen GTS.

Publieke discussie of de gaskraan in Groningen wel dicht moet

De stijgende gasprijzen leiden tot onrust onder consumenten en een publieke discussie over het al dan niet sluiten van het Groningenveld. Bij het aantreden van het nieuwe kabinet op 10 januari 2022 krijgt staatssecretaris Vijlbrief te maken met deze publieke discussie. De discussie wordt mede gevoed door een enquête van het Dagblad van het Noorden onder Groningers die zou uitwijzen dat een meerderheid van de Groningers voor het verder opendraaien van de gaskraan is. Mensen uit het aardbevingsgebied zouden daar zelfs nog iets meer bereid toe zijn dan mensen buiten het bevingsgebied.[550]

Belangrijk punt in de vraagstelling betrof de toevoeging dat de veiligheid gewaarborgd moest zijn. Maar die veiligheid vormt nu echter juist het probleem, omdat winning vooralsnog niet veilig kan plaatsvinden. De vraagstelling en de representativiteit van de enquête worden al snel (en terecht) onderuit gehaald, maar het kwaad is dan deels al geschied. Immers, indien Groningers ook al vinden dat de winning niet stopgezet moet worden, waarom zou Poetin dan in de kaart gespeeld moeten worden door Russisch gas te kopen en daarmee zijn oorlog te financieren?

549 Een gasjaar loopt van 1 oktober tot en met 30 september.
550 Sluis, van & Wijngaarden, van (4 maart 2022).

Stel, die oorlog duurt nog veel langer. Ja, dan moet ik opnieuw met de Kamer praten over wat de Kamer dan verstandig vindt. Mijn positie is: full stop sluiten in 2023 of 2024. Maar dat moet wel mogelijk zijn.

Openbaar verhoor Hans Vijlbrief, 12 oktober 2022

Veel Nederlanders lijken een mening te hebben over deze kwestie en de publieke discussie wordt gevoed met opiniestukken van meer en minder deskundige auteurs. Een aantal argumenten om door te gaan met de gaswinning komt hierbij terug:

- Groningen kan met de opbrengsten gecompenseerd worden. Bij de geldende hoge prijzen bestaat er hiervoor voldoende financiële ruimte.
- Door gas uit de Nederlandse ondergrond te winnen, wordt Nederland minder afhankelijk van Rusland (en financiert Nederland niet de oorlog).
- De gasprijs zou dalen door een beperkte winning uit het Groningenveld en dit zou goed zijn om de inflatie tegen te gaan.
- De alternatieven voor Gronings gas (onder andere LNG, kolen, Russisch gas) zijn schadelijker voor het milieu.

De argumenten voor het open houden van het Groningenveld worden vervolgens ook weerlegd, onder andere in een opiniestuk van oud-secretaris van het Gasberaad Susan Top in de Volkskrant.[551] Bij voortzetting van de gaswinning zullen er ook meer panden versterkt moeten worden en duurt de onzekerheid voor meer Groningers langer voort. Aan de randvoorwaarde van veiligheid wordt niet voldaan; totdat de versterkingsoperatie is afgerond wonen mensen in een potentieel onveilige woning. En ook als de procedures doorlopen zijn, de architecten, aannemers en bouwvakkers gevonden zijn, duurt het nog heel lang. Compensatie in welke vorm dan ook weegt voor veel betrokkenen hier niet tegenop. Bovendien zou een beperkte winning het tekort aan gas vanwege de oorlog niet oplossen en nauwelijks effect hebben op de prijs.

Over het effect op de gasprijs verklaart staatssecretaris Vijlbrief: *“De meeste economen denken dat als je op een markt van 400 bcm, 400 miljard kubieke meter gas in Europa, 10 miljard kubieke meter gas toevoegt, 10 bcm uit Groningen toevoegt, dat geen invloed zal hebben op de prijs”*.[552]

Ook tijdens de openbare verhoren komt de discussie aan bod. Theodor Kockelkoren noemt een eventueel besluit om toch nog een aanzienlijke hoeveelheid gas te winnen ‘*dramatisch*’: *“Als dit soort hoeveelheden [20 of 30 miljard kubieke meter, red.] weer gewonnen zouden worden uit het Groningenveld, nemen de risico’s weer toe. De kans op aardbevingen, ook zware aardbevingen, zal groter worden. Het aantal aardbevingen gaat toenemen. Ik sluit niet uit dat allerlei beoordelingen van huizen die zijn gedaan toch weer opnieuw moeten gebeuren”*.[553]

551 Top (5 september 2022).
552 Verslag openbaar verhoor van de heer Vijlbrief, 12 oktober 2022.
553 Verslag openbaar verhoor van de heer Kockelkoren, 14 oktober 2022.

> *Zolang het Groningenveld nog niet tot rust is gekomen, zullen we nog aardbevingen hebben en kunnen we helaas ook nog zwaardere aardbevingen krijgen.*
>
> *Openbaar verhoor Theodor Kockelkoren, 14 oktober 2022*

Op 19 september 2022 maakt staatssecretaris Vijlbrief bekend dat de oplevering van de stikstoffabriek opnieuw vertraagd is (zie paragraaf 9.3.5).[554] De vertragingen bij de stikstoffabriek voeden de publieke discussie over de (on)mogelijkheden tot het sluiten van het Groningenveld.

Staatssecretaris Vijlbrief is vanaf zijn aantreden duidelijk. Hij volgt vanuit het oogpunt van veiligheid de consequente lijn dat het Groningenveld gesloten gaat worden, ook als hij herhaaldelijk geconfronteerd wordt met uitstel van de oplevering van de stikstoffabriek. Het uitstellen van het definitief sluiten van de productielocaties vormt de enige uitzondering op het afgesproken pad en wordt veroorzaakt door de geopolitieke situatie als gevolg van de oorlog in Oekraïne. Hiervoor lijkt ook in Groningen begrip te bestaan.

9.6 Bevindingen na 2019

9.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de periode mei 2019 tot 2023 centraal. Dit is een periode van veel veranderingen. Maar veranderingen leiden in deze periode zeker niet altijd ook tot verbeteringen.

De zware aardbeving bij Westerwijtwerd op 22 mei 2019 met een magnitude van 3,4 op de schaal van Richter zwengelt de Haagse aandacht voor de gevolgen van de gaswinning in Groningen verder aan: met plenaire debatten, (werk)bezoeken van ministers, een aankondiging van een parlementaire enquête en excuses van de minister-president. Maar in 2019 en de jaren daarna blijven substantiële verbeteringen uit. De schadeafhandeling duurt nog steeds lang, de versterkingsoperatie verloopt nog immer moeizaam en de onenigheid tussen het Rijk en de NAM over wie de kosten van schade en versterking moet betalen neemt toe. Een grote verandering in deze periode is het besluit om de gaswinning versneld af te bouwen waardoor het Groningenveld nog eerder dicht kan. Maar de keerzijde is dat de oliemaatschappijen een claim neerleggen bij de Staat. Een andere verandering is de keuze van een nieuw kabinet om voortaan één bewindspersoon integraal verantwoordelijk te maken voor de Groningse gaswinning: een staatssecretaris Mijnbouw. Maar op de dag dat dit nieuwe kabinet start, staan Groningers in de rij omdat zij vrezen dat een subsidiepot anders op is.

De meest onverwachte verandering in deze periode wordt veroorzaakt door een factor van buitenaf: de oorlog in Oekraïne. Deze leidt tot een ongekende stijging van de gasprijzen wereldwijd. Gevolg is onder meer dat de discussie over hervatting van de productie uit het Groningenveld weer oplaait en er gezocht moet worden naar kostbare oplossingen om de

554 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1063.

leveringszekerheid te waarborgen, zoals het vullen van gasopslagen en de aanleg van drijvende LNG-terminals. Een mogelijk positief aspect van deze verandering is dat de financiële ruimte die als gevolg van de hoge gasprijzen is ontstaan bij Shell en ExxonMobil, de NAM en EBN, hen nog meer mogelijkheden geeft om alle gevolgen van de Groningse gaswinning, ook in de toekomst, zorgvuldig af te doen.

9.6.2 Risico's gaswinning en kennis: aardbevingen blijven onvoorspelbaar

SodM heeft meer oog voor maatschappelijke effecten gaswinning
Sinds de komst van inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren en een wetswijziging in 2018 kijkt SodM expliciet naar de maatschappelijke gevolgen van de gaswinning. De toezichthouder is daardoor ook zichtbaarder in Groningen en gaat actief het gesprek aan met inwoners. Dit is een duidelijke trendbreuk met het verleden. Opmerkelijk is dat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat deze koerswijziging aanvankelijk probeert tegen te houden. Na de komst van een nieuwe secretaris-generaal bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (september 2020) is de relatie tussen SodM en het ministerie verbeterd, maar knelpunten blijven bestaan.

Kleinere maar nog steeds cruciale rol NAM bij kennisontwikkeling
Sinds 2021 is niet de NAM verantwoordelijk voor het inschatten van de risico's van de gaswinning in Groningen, maar het publieke kennisinstituut TNO. Op verzoek van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft de NAM ook het onderzoeksprogramma naar de gevolgen van de gaswinning beëindigd. Hoewel de rol van de NAM veel kleiner is geworden, blijft het bedrijf een cruciale speler met unieke kennis in huis. Zo is de NAM leverancier van belangrijke gegevens over het Groningenveld en eigenaar van een gedetailleerde kaart van de ondergrond in Groningen. Na een zware aardbeving of een toename in het aantal aardbevingen is het nog altijd de taak van de NAM om de seismiciteit te analyseren en oorzaken aan te wijzen. Ook is het de NAM die – op aandringen van SodM – in juni 2022 een workshop met internationale experts over nieuwe inzichten in de maximale magnitude heeft georganiseerd. Voor de inschatting van de gevolgen van de aardbevingen – ook in de toekomst – blijft de overheid dus afhankelijk van de NAM.

Ondanks toegenomen kennis blijven aardbevingen grillig en onvoorspelbaar
Hoewel de kennis over de gevolgen van de gaswinning in Groningen sinds de aardbeving bij Huizinge in augustus 2012 significant is toegenomen, blijven onzekerheden bestaan. Aardbevingen laten zich niet voorspellen, ook niet na ruim 60 jaar gaswinning. De ondergrond is vele malen complexer en moeilijker te doorgronden dan in het verleden door de betrokken partijen is gedacht. Aardbevingen in Groningen kunnen nog vele tientallen jaren plaatsvinden, maar onduidelijk is hoe het patroon verloopt en hoeveel schades nog zullen volgen. Wel is duidelijk dat de kans op zware aardbevingen door de afbouw van de gaswinning afneemt. Op basis van de meest recente inzichten schatten experts de magnitude van de zwaarst mogelijke aardbeving in Groningen in tussen de 4 en 6,5. Binnen deze bandbreedte wordt een maximale magnitude van 4,6 het meest waarschijnlijk geacht. De kans dat zo'n zware aardbeving daadwerkelijk plaatsvindt, achten experts overigens niet waarschijnlijk, maar het is ook niet uit te sluiten. Omdat de gaswinning al wordt beeïndigd, is het niet mogelijk om extra maatregelen te nemen om aardbevingen te voorkomen of beperken.

Voor inwoners is de discussie over bodemdaling niet meer te volgen
Ook de kennis over bodemdaling is toegenomen. Tegelijkertijd zijn er nog veel vragen die bij inwoners tot onrust en boosheid leiden. Zo is er de afgelopen jaren een felle discussie geweest over de vraag of bodemdaling door gaswinning kan leiden tot schade aan een gebouw. Na kritiek of discussie volgde nieuw onderzoek. Als dit onderzoek opnieuw tot discussie leidde, kwam er weer een onderzoek. Ondertussen buitelden experts in het publieke debat over elkaar heen. Deze vicieuze cirkel van kritiek en onderzoek blijft zich herhalen en is een rode draad in het gasdossier. Voor buitenstaanders is de discussie over 'effectgebieden', directe en indirecte effecten van gaswinning bijna niet meer te volgen. De onderzoeken wekken de suggestie dat het mogelijk is om een causale relatie tussen in dit geval bodemdaling en schade aan te wijzen of uit te sluiten. Al sinds de jaren '80 is bekend dat dit zo goed als onmogelijk is. Bij een schade in een huis spelen immers veel factoren mee, van de samenstelling van de ondergrond tot de fundering, het onderhoud of de waterstanden.

9.6.3 Gasgebouw en gaswinning: onderhandelen blijkt en blijft onvermijdelijk

SodM adviseert winningsniveau onder het leveringszekerheidsniveau
SodM komt na de aardbeving Westerwijtwerd in mei 2019 met een stevig advies aan de minister van Economische Zaken en Klimaat. SodM adviseert om voor het gasjaar 2019-2020 een maximaal winningsniveau van 12 miljard kubieke meter te hanteren. Op dat moment wordt het niveau van leveringszekerheid geraamd op 15,9 miljard kubieke meter. Doordat SodM niet uitsluitend adviseert om 'zo snel als mogelijk' de gaswinning te verlagen, maar hier een concreet winningsniveau voor het volgende gasjaar aan koppelt, is er minder bewegingsruimte voor het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Volgens SodM kan het afbouwpad van het ministerie worden versneld. De toezichthouder heeft voor dit advies proactief geïnformeerd bij GTS of een versnelde afbouw inderdaad mogelijk is met het oog op de leveringszekerheid. Het advies om in gasjaar 2019-2020 niet meer te winnen dan 12 miljard kubieke meter zorgt voor een lastig dilemma voor minister Wiebes. Hij dient een afweging te maken tussen de risico's die verbonden zijn aan het loslaten van de leveringszekerheid enerzijds en de impact van de gaswinning in Groningen op de veiligheid anderzijds. Na dit advies gaat het ministerie opties verkennen om de gaswinning sneller omlaag te brengen en tegelijkertijd het niveau van leveringszekerheid te borgen.

GTS adviseert: verlagen gaswinning mogelijk
GTS geeft in juni 2019 in een spoedadvies aan dat verdere verlaging van de Groningenproductie niet gemakkelijk is, maar wel haalbaar. Het advies bevat vijf maatregelen om de gaswinning uit het Groningenveld terug te brengen. Bij uitvoering van vier van de genoemde maatregelen kan de gaswinning worden teruggebracht tot 12,8 miljard kubieke meter. Als ook een vijfde maatregel wordt uitgevoerd – het eenmalig minder vullen van de gasopslag Norg – kan de gaswinning gereduceerd worden tot minder dan 12 miljard kubieke meter.

Gasopslag Norg cruciaal voor verlaging gaswinning
Om de gaswinning terug te brengen onder een niveau van 12 miljard kubieke meter is een andere inzet van de gasopslag Norg cruciaal. De Staat maakt daarover afspraken met Shell en ExxonMobil. De onderhandelingstijd is kort, omdat de minister voor 1 oktober 2019 – de aanvang van het nieuwe gasjaar (2019-2020) – een besluit moet nemen over de hoogte van de gaswinning. Het lukt de Staat om op tijd een akkoord te bereiken over 'Norg'. Op grond

van het daarover gesloten Interim Akkoord betaalt de Staat een voorschot aan de NAM van 90 miljoen euro voor het eenjarig gebruik van gasopslag Norg. Met het Interim Akkoord is de leveringszekerheid geborgd voor het gasjaar 2019-2020.

De Tweede Kamer reageert met argwaan op dit bedrag en laat door de parlementair advocaat en door de ambtelijke ondersteuning van de Kamer nader onderzoek doen naar aard, omvang en rechtmatigheid van het aan de NAM betaalde voorschot. De Algemene Rekenkamer kwalificeert in haar verantwoordingsonderzoek naar het ministerie van Economische Zaken en Klimaat over het jaar 2019, de rechtmatigheid van het aan de NAM betaalde voorschot als '*onzeker*'. Ook is het volgens de Rekenkamer onduidelijk of de hoogte van het brutovoorschot redelijk is bepaald en of het hier gaat om een overheidsopdracht, een subsidie of nadeelcompensatie, waardoor ook niet is vast te stellen of mogelijk sprake is van staatssteun.[555]

Jaarlijkse winning naar niveau 'waakvlam'
In de periode 2019-2022 stelt de minister van Economische Zaken en Klimaat drie operationele strategieën vast met een bijbehorende winningsplicht voor de NAM. In die besluiten daalt de winning van 11,8 miljard kubieke meter in gasjaar 2019-2020 naar 3,9 miljard kubieke meter in gasjaar 2021-2022. Tegen elk vaststellingsbesluit wordt beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: door de Groninger Bodem Beweging, inwoners en/of gemeenten. De ingebruikname van de nieuwe stikstofinstallatie in Zuidbroek is een kantelpunt. Vanaf dat moment wordt de gaswinning primair bepaald door het minimale volume dat nog nodig is om productielocaties operationeel te houden. Hierdoor is het mogelijk om het winningsniveau voor het gasjaar 2021-2022 vast te stellen op 3,9 miljard kubieke meter. Dat is bijna een halvering ten opzichte van het winningsniveau voor het vorige gasjaar (8,1 miljard kubieke meter).

De oplevering van deze stikstofinstallatie loopt echter keer op keer vertraging op. De oorspronkelijke opleveringsdatum is 1 april 2022, maar eind januari 2023 blijkt dat de oplevering op dat moment wordt voorzien op uiterlijk 1 oktober 2023. De vertraging heeft volgens de staatssecretaris Mijnbouw echter geen effect op de gaswinning uit het Groningenveld en ook niet op de mogelijkheid om het gasveld in 2023 of uiterlijk in 2024 te sluiten. Dat de vertraging van de stikstofinstallatie niet tot problemen heeft geleid, heeft onder andere te maken met de lagere vraag naar gas mede veroorzaakt door de hoge gasprijzen en de zachte winter. Eind januari 2023 wordt bekend dat er vanwege de geopolitieke situatie in het gasjaar 2023-2024 mogelijk een tekort aan hoogcalorisch gas zal zijn. Om die reden kan de staatssecretaris op dat moment nog geen uitsluitsel geven over de keuze voor de sluiting van het Groningenveld in 2023 of 2024. Voor het zomerreces van 2023 neemt het kabinet een besluit over de sluiting van het Groningenveld in 2023 of 2024.

Versnelde afbouw leidt tot nieuwe onderhandelingen
Door de beving bij Westerwijtwerd en het daaropvolgende advies van SodM om onder het niveau van leveringszekerheid te winnen, verandert een snellere afbouw in 2019 steeds meer van een wens in een noodzaak. In een gezamenlijke verklaring van 15 juli 2019 stellen de Staat, Shell en ExxonMobil formeel vast dat sprake is van een structurele en materiële afwijking van

555 Kamerstuk II 2019/20, 35470-XIII, nr. 5.

het basispad zoals afgesproken in het Akkoord op Hoofdlijnen van 25 juni 2018. Dit vormt de start voor onderhandelingen over aanpassing van de afspraken in het AoH die moeten leiden tot een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. De oliemaatschappijen willen compensatie voor het mislopen van 33 miljard kubieke meter gas ter waarde van – op dat moment – ongeveer 1,4 miljard euro.

Op 10 september 2019 informeert minister Wiebes de Tweede Kamer dat de gaskraan eerder kan worden dichtgedraaid dan in 2018 nog werd voorzien: in 2022 in plaats van 2030. Op dat moment heeft de Staat al onderhandeld over een gewijzigd gebruik van de gasopslag Norg en is het Interim Akkoord gesloten, met daarin afspraken over een gewijzigd gebruik van de gasopslag Norg. Deze afspraken gelden voor één jaar.

Onderhandelingen verlopen moeizaam en lopen deels uit op arbitrage
Vanaf september 2019 volgen lange en moeizame onderhandelingen over een langere inzet van de gasopslag Norg en over een addendum op het Akkoord op Hoofdlijnen. De Tweede Kamer is kritisch over het Interim Akkoord en wil tijdig en regelmatig worden geïnformeerd over de onderhandelingen. De Kamer neemt daartoe op 25 september 2019 met algemene stemmen de motie-Agnes Mulder c.s. aan.[556] Eind maart 2020 blijkt dat over het addendum een onoverbrugbaar verschil bestaat tussen het bod van de Staat en de claim van Shell en ExxonMobil en wordt duidelijk dat arbitrage onontkoombaar is. Er komen twee mogelijke arbitrages: één over de inzet van Norg en één over de versnelde afbouw (‘herstel van de balans’). Ook over het arbitrageproces en de afbakening van de arbitrage verlopen de onderhandelingen tussen de Staat en Shell en ExxonMobil moeizaam.

Norg Akkoord en arbitrage over vergoeding Norg
Op 16 december 2020 sluit de Staat met Shell en ExxonMobil een akkoord over de gewijzigde inzet van Norg ten behoeve van de verdere afbouw van de gaswinning. In het Norg Akkoord wordt afgesproken om de berekeningswijze voor een marktconforme vergoeding voor de gewijzigde inzet van Norg vast te laten stellen door een onafhankelijke arbiter. De ministers willen namelijk niet doorgaan met onderhandelen en met een onderhandelingsuitkomst van honderden miljoenen naar de Tweede Kamer gaan, maar geven de voorkeur aan arbitrage door een onafhankelijk instituut. Op 22 maart 2022 doet de arbiter uitspraak. Deze uitspraak is niet gunstig voor de Staat. De Staat moet een vergoeding betalen aan de NAM van naar verwachting ongeveer 7,5 miljard euro. Later dat jaar loopt de hoogte van het te vergoeden bedrag op tot bijna 10 miljard euro, als gevolg van verder stijgende gasprijzen op de wereldmarkt. Van dit bedrag vloeit naar verwachting weer zo’n 7 miljard euro uiteindelijk terug in de schatkist.

Opnieuw gesprekken vanwege versnelde afbouw
De gesprekken over een arbitrage over het Akkoord op Hoofdlijnen vanwege de versnelde afbouw (‘balansherstel’) verkeren lange tijd in een impasse. Op 29 juni 2022 informeert staatssecretaris Vijlbrief de Tweede Kamer over een poging om tot finale afspraken te komen met Shell en ExxonMobil over ‘balansherstel’ en meldt dat hij daarover verkennende gesprekken gaat voeren.[557] De staatssecretaris laat vervolgens op 13 december 2022 aan de

556 Kamerstuk II 2019/20, 33529, nr. 686.
557 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1042.

Kamer weten dat hij inderdaad weer gaat onderhandelen met Shell en ExxonMobil. Hoewel er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de Staat en de beide oliemaatschappijen, schrijft de staatssecretaris dat tijdens de openbare verhoren van de enquêtecommissie bleek dat er mogelijk ruimte is voor een oplossing.[558]

Aardbevingskosten: gestegen gasinkomsten geven gasgebouwpartijen meer financiële speelruimte
De stijging van de gasprijzen leidt voor de Staat, de oliemaatschappijen, de NAM en EBN tot hogere inkomsten in 2021 en 2022. Uit het jaarverslag 2021 van de NAM blijkt dat de winst die de NAM maakt in 2021 als gevolg van hoge gasprijzen niet terugvloeit als dividend naar de aandeelhouders Shell en ExxonMobil, maar binnen de NAM behouden blijft. Dit impliceert dat in 2022 en mogelijk 2023 de financiële robuustheid van de NAM nog verder kan verbeteren, afhankelijk van hoe de aandeelhouders Shell en ExxonMobil hiermee omgaan. Hetzelfde geldt voor EBN: de financiële robuustheid van EBN kan verbeteren als gevolg van de hogere inkomsten door hogere gasprijzen, afhankelijk hoe de aandeelhouder (de Staat) hier mee omgaat. Dit biedt mogelijkheden om voorzieningen die de NAM en EBN treffen voor toekomstige kosten – voor schade en versterken, opruimkosten en bodemdaling – verder te vergroten. Maar mogelijk ook om tot verbeteringen te komen in de wijze waarop de NAM en de Staat op dit moment de kosten van schade en versterking verdelen en soms betwisten.

9.6.4 Schade en versterking: schadeafhandeling en versterking beide onder publiekrechtelijke regie

Alle soorten schade bij het IMG
Het Instituut Mijnbouwschade Groningen (IMG) gaat naast de fysieke schade ook de schade door waardedaling en de immateriële schade beoordelen. Voor de immateriële schade kiest het IMG voor een eigen beoordelings- en vergoedingskader dat afwijkt van het kader dat het Hof Arnhem-Leeuwarden vaststelt en het advies van de commissie-Verheij. Het IMG baseert zich daarvoor op een advies van de landsadvocaat.

Tevredenheid over afhandeling fysieke schade neemt af
Wanneer de schadeafhandeling in 2018 overgaat naar de overheid, zijn de verwachtingen hooggespannen. Vooral in het begin blijken de schademelders tevreden over de Tijdelijke Commissie Mijnbouwschade Groningen (TCMG). Deze tevredenheid over de afhandeling van de meldingen van fysieke schade aan gebouwen neemt in de loop van de tijd echter af. De onderzoekers die de Evaluatie Tijdelijke wet Groningen opstellen, constateren dat de wettelijke taak van het IMG voor veel van de schades in het aardbevingsgebied geen problemen oplevert. Dat geldt voor de kleinere schades, maar ook voor bijvoorbeeld de waardedaling van woningen. Het IMG kan deze schades volgens de onderzoekers over het algemeen voortvarend en naar tevredenheid van gedupeerden afdoen.

Uit de informatie op de website van het IMG blijkt dat de tevredenheid over de afhandeling van de aanvragen voor immateriële schade niet voldoende is. En ook de tevredenheid over de afhandeling van de fysieke schade blijkt in de loop van de tijd te af te nemen. Het IMG kiest er

558 Kamerstuk II 2022/23, 33529, nr. 1105.

op zijn website voor een gemiddeld tevredenheidscijfer te presenteren over de gehele periode waarin de tevredenheid is gemeten. Voor fysieke schade aan gebouwen is de tevredenheid gemeten vanaf januari 2019. Dit tevredenheidscijfer is beduidend hoger dan het gemiddelde tevredenheidscijfer over het jaar 2022. Wellicht speelt bij de aanvankelijke tevredenheid een rol dat de TCMG en het IMG gedupeerden pas bevragen op tevredenheid na afronding van hun aanvraag. De schademeldingen die het snelst worden afgehandeld, zijn de meldingen waarbij de bewoner zich in het oordeel van de TCMG kan vinden.

Op een aantal punten leveren maatschappelijke organisaties, individuele bewoners, deskundigen, toezichthouders, adviesorganen en wetenschappers kritiek op het functioneren van de TCMG en het IMG. De punten van kritiek variëren van procedurepunten, zoals de lange duur van de behandeling van aanvragen of de invulling van het bewijsvermoeden, tot inhoudelijke punten, zoals de ongelijkheid in de beoordeling van aanvragen. Schademelders ervaren het hele proces als een belasting.

Door nadruk op waarborgen geen snelheid, lange doorlooptijd complexe schades
De nadruk op juridische waarborgen, zorgvuldigheid en onafhankelijke oordeelsvorming bij de schadeafhandeling staat op gespannen voet met snelheid. Een deel van de gedupeerden wacht langer dan een jaar en zelfs langer dan twee jaar op afhandeling van een schademelding. Ook in 2022 is dat nog het geval. Het aantal schademeldingen dat na twee jaar nog niet is afgerond, neemt in dat jaar toe van ruim 700 naar ruim 1.500. Vooral de zogenoemde complexe schades hebben een lange doorlooptijd.

Ongelijke behandeling van schademelders
Terwijl de schadeafhandeling inmiddels volledig onder publieke verantwoordelijkheid plaatsvindt, blijft de NAM wel een rol spelen, omdat de civielrechtelijke aansprakelijkheid het uitgangspunt voor de beoordeling blijft en NAM de rekening betaalt. Dit leidt bij de TCMG en later bij het IMG tot een beoordelingsproces waarin bij iedere individuele schademelding zorgvuldig onderzocht wordt of er redenen zijn om schade niet aan de gaswinning toe te rekenen. De procedure kost veel tijd en ook geld. Het lukt de TCMG en het IMG niet om de schademeldingen binnen een redelijke tijd af te handelen. Om de vaart erin te krijgen, kiest de TCMG en later het IMG ervoor om voor de lichtere schadegevallen een beperkte beoordeling toe te passen. De TCMG doet dat door een stuwmeerregeling open te stellen voor schademeldingen in een bepaalde periode. Het IMG doet dat door sinds november 2022 bewoners die voor de eerste keer schade melden de mogelijkheid te bieden om te kiezen voor een vaste vergoeding van €5.000. Een grote groep schademelders heeft baat bij dergelijke regelingen. De gedupeerden met grotere en mogelijk complexere schades die zich vaak in het kerngebied van de gaswinning voordoen, vissen echter achter het net. Deze keuze leidt tot ongelijkheid. Ook de keuze van het IMG om na anderhalf jaar het vastgestelde effectgebied te veranderen, leidt tot ongelijkheid tussen bewoners. Bovendien blijkt inmiddels dat die keuze niet houdbaar is en weer wordt teruggedraaid.

Geen invloed minister en Kamer op taakuitoefening IMG
De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft geen enkele mogelijkheid om formeel invloed uit te oefenen op de manier waarop het IMG zijn taken invult en uitvoert. Daarmee heeft ook de Kamer geen instrument in handen richting de schadeafhandeling. Dat leidt regelmatig tot ongenoegen, omdat de Kamer op grond van signalen constateert dat de

schadeafhandeling niet zo ingevuld wordt als de Kamerleden verwachten. Uiteindelijk neemt de Tweede Kamer bij de behandeling van de aanvulling op de Tijdelijke wet Groningen in december 2022 een novelle aan waarmee de minister een aanwijzingsbevoegdheid krijgt. Als de Eerste Kamer met de wet en de novelle instemt, wordt de onafhankelijkheid van het IMG ingeperkt.

Waardedalingsregeling
Op basis van het advies van de commissie-Hammerstein over de wijze waarop waardedaling het beste publiek afgehandeld kan worden, stelt het IMG een nieuwe Waardedalingsregeling op. De commissie-Hammerstein beoordeelt eerst onafhankelijk een aantal methoden om de waardedaling te kwantificeren en pleit voor de methode van Atlas voor Gemeenten. Het IMG volgt dit advies. Met de nieuwe Waardedalingsregeling kunnen ook eigenaren die hun woning niet verkopen een vergoeding voor waardedaling aanvragen. Van de ruim 95.000 aanvragen worden er uiteindelijk ruim 67.000 toegewezen. Hiermee ontvangen ook veel mensen die hun woning niet verkocht hebben een vergoeding voor waardedaling.

Grote wijzigingen in versterkingsaanpak
In 2019 worden er drie grote veranderingen in de versterkingsaanpak doorgevoerd. De eerste is dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijkheid voor de versterking overneemt van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Deze verschuiving in verantwoordelijkheden is het sluitstuk van een ontwikkeling waarbij Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een steeds grotere rol kreeg binnen de versterking. Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties denkt dat zijn gebiedsgerichte (en niet-technocratische) benadering beter past bij de versterking. Het departement wordt eigenaar van de Nationaal Coördinator Groningen en stelt de kaders vast voor de versterking.

In 2019 vindt ook de omvorming plaats van de NCG van beleidsorganisatie naar uitvoeringsorganisatie. Met de NCG als uitvoerder komt de versterking vanaf januari 2020 geheel in het publieke domein terecht. Het betekent het einde van het Centrum Veilig Wonen (CVW), dat sinds 2015 de versterking uitvoerde in opdracht van de NAM en onder regie van de NCG. In de korte tijd dat de NCG het CVW rechtstreeks aanstuurt, blijkt dat er veel op het werk van het CVW aan te merken is. Dit bemoeilijkt een voortvarende start van de NCG als uitvoeringsorganisatie.

Een derde verandering in 2019 is dat de gemeenten een rol krijgen binnen de versterking: zij worden opdrachtgevers van gemeentelijke versterkingsplannen. De precieze rolverdeling tussen de NCG, gemeenten en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties blijkt in de praktijk ingewikkeld. Wie uiteindelijk de knopen doorhakt is onduidelijk, stelt NCG-directeur Spijkerman in zijn verhoor. Ook is er aanhoudende onduidelijkheid over de aard van de versterkingsoperatie, en hoe de gebiedsgerichte aanpak zich verhoudt tot het doel van de versterking: onveilig huizen zo snel mogelijk versterken.

Wetsvoorstel versterken zorgt voor wettelijke basis versterkingsaanpak
De nieuwe publieke versterkingsaanpak, voortvloeiend uit het Besluit versterking gebouwen, moet wettelijk worden vastgelegd. Hierom werken de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het wetsvoorstel versterken. Op het wetsvoorstel komt de nodige kritiek. Betrokkenen, zoals SodM, vinden de voorgestelde

governance te complex. Ook de Raad van State reageert uiterst kritisch op het wetsvoorstel. De raad stelt dat met het voorgestelde versterkingsproces de belangen van de burger ondergeschikt dreigen te raken aan bestuurlijke belangen. Ministers Wiebes en Ollongren sturen het wetsvoorstel desondanks zonder grote wijzigingen naar de Kamer. De Tweede Kamer neemt het wetsvoorstel, met amendementen, aan. Later blijkt dat twee amendementen 'per ongeluk' zijn aangenomen (het eerste amendement geeft gedupeerden het recht op vergoeding van juridische bijstand en financieel en bouwkundig advies, het tweede amendement geeft inwoners het recht om zelf hun versterking te regelen). Volgens minister Van 't Wout zijn deze onderdelen '*financieel onuitvoerbaar*'. Middels een novelle zijn deze onderdelen van de wet gewijzigd.

Geen crisisaanpak, wel een crisis
SodM stelt in mei 2019 dat een crisisaanpak nodig is, omdat de afhandeling van schade en de versterkingsoperatie te moeizaam verlopen. SodM vindt de huidige organisatiestructuur te complex en pleit voor een eenduidige aansturing door een organisatie met een ruim mandaat en ruime bevoegdheden. SodM is ook voorstander van het oprichten van één organisatie voor schadeafhandeling en versterking. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kiest niet voor een crisisaanpak, omdat dat naar haar mening leidt tot een centrale en gestandaardiseerde aanpak die inspraak en maatwerk onmogelijk maakt. Minister Ollongren vindt wel dat er sprake is van een crisis. Ook NCG-directeur Spijkerman stelt dat een crisisaanpak onvoldoende rekening houdt met de vele facetten van de versterkingsoperatie. Hij wil geen crisisaanpak, maar wel '*crisismaatregelen*'.

De ministers van Economische Zaken en Klimaat en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kiezen ervoor om op zoek te gaan naar andere manieren om de versterkingsoperatie te versnellen. Op 5 juni 2019 komen bestuurders van Rijk en regio een eerste pakket versnellingsmaatregelen overeen. Het pakket maatregelen is bedoeld om het proces van de versterking te vereenvoudigen. Een speciaal Versnellingsteam gaat de maatregelen uitwerken. Op 23 januari 2020 stelt het Bestuurlijk Overleg Groningen het definitieve pakket vast. Het pakket bestaat uit veertien maatregelen, gericht op het versnellen van de versterkingsoperatie, het vergroten van de regie van de gemeenten en het verbeteren van het bewonersperspectief. Het Groninger Gasberaad en de Groninger Bodem Beweging vinden dat zij onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het pakket versnellingsmaatregelen. Zij vragen zich af of het pakket in de praktijk uitvoerbaar is en zien geen voorstellen om de afhandeling van schade en de versterking te integreren.

De enquêtecommissie constateert dat de totstandkoming van een pakket maatregelen dat tot versnelling moet gaan leiden negen maanden in beslag neemt, en daarna moeten deze maatregelen dan nog operationeel worden gemaakt. Inmiddels is de versterkingsoperatie volgens staatssecretaris Knops van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in het vierde kwartaal van 2019 wel versneld. Als die lijn wordt voorgezet, is het volgens hem haalbaar om in 2020 4.000 opnames en beoordelingen te realiseren. Toch blijft ook vanaf 2020 de roep om versnelling herhaaldelijk terugkeren, hoewel de cijfers wel degelijk een verbetering laten zien. Het tempo blijft volgens velen nog te laag.

Vanwege het moeizame verloop van de versterkingsoperatie maken de ministers van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op

6 november 2020 nieuwe bestuurlijke afspraken met de regionale bestuurders. De ministers beschouwen de afspraken als een middel om meer keuzevrijheid te bieden aan de bewoners die met versterking te maken hebben en om een oplossing te bieden voor de verschillen die zijn ontstaan in de aanpak.

NAM en SodM steggelen over noodzaak versterking
Terwijl de versterkingsoperatie in de praktijk moeizaam blijft verlopen, ontstaat er daarnaast onenigheid over de noodzaak van grootschalig versterken. De NAM en haar aandeelhouder Shell verschillen daarin van mening van toezichthouder SodM, zo blijkt ook uit de openbare verhoren. NAM-directeur Johan Atema stelde in mei 2021 dat de versterkingsoperatie '*niet meer nodig*' is. Het lijkt erop dat het grote gevaar in Groningen is geweken, voegde Atema daar in zijn verhoor aan toe. Vasthouden aan een grootschalige versterkingsoperatie doet geen recht aan de huidige situatie in Groningen. Shell-CEO Ben van Beurden liet in zijn openbaar verhoor weten dat Groningen '*technisch gezien*' veilig is.

Inspecteur-generaal Theodor Kockelkoren is kritisch op de uitspraken van de NAM en Shell. Hij noemt het een '*verkeerde discussie*' over veiligheid. De veiligheid in Groningen is volgens Kockelkoren nog steeds in het geding. Voor welke en hoeveel huizen versterking nog noodzakelijk is, zal moeten blijken uit inspecties. Daarnaast wijst de inspecteur op de stress en gezondheidsklachten waar Groningers nog steeds mee kampen.

Nieuwe staatssecretaris start pilot dorpenaanpak en opnieuw blijkt de praktijk weerbarstig
Met het aantreden van kabinet-Rutte IV, komt de verantwoordelijkheid voor de versterkingsoperatie weer terecht bij het ministerie van Economische Zaken en Klimaat. De nieuwe staatssecretaris Mijnbouw, Vijlbrief, gaat zich bezighouden met het hele Groningendossier, inclusief de versterkingsopgave. Ook het eigenaarschap van de NCG gaat over van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar Economische Zaken en Klimaat. Staatssecretaris Vijlbrief treft een versterkingsoperatie aan die nog steeds niet snel genoeg verloopt. De staatssecretaris kondigt een pilot aan in vier dorpen. In deze dorpen zal gestart worden met een gebiedsgerichte crisisaanpak waarbij het dorp in zijn geheel zal worden versterkt, in samenspraak met de inwoners. *Troubleshooter* Bernard Wientjes moet ervoor zorgen dat de aanpak van de grond komt. Opnieuw blijkt de praktijk weerbarstiger: al in de voorbereiding loopt de dorpenaanpak vertraging op. In november 2022 constateert Wientjes dat de dorpenaanpak dreigt te mislukken. Hij signaleert een aantal obstakels en doet verschillende aanbevelingen hoe daar mee om te gaan.

Onenigheid over (hoge) kosten schade en versterking
Nu de schadeafhandeling en de versterking in publieke handen zijn, en de NAM op afstand staat, is de betrokkenheid van de NAM beperkt tot 'de achterdeur'. De NAM betaalt de kosten van de versterkingsoperatie en de schadeafhandeling, en is niet langer betrokken bij de uitvoering. Alle betrokkenen – waaronder de NAM zelf – vonden dit de juiste oplossing. Inmiddels is duidelijk geworden dat het aan de achterdeur verre van soepel verloopt. De NAM weigert (delen) van de schade- en de versterkingskosten te betalen, of betaalt de kosten onder protest. De NAM kan zich niet vinden in het schadebeleid van de TCMG, en bij de versterking is zij van mening dat er in toenemende mate kosten worden gemaakt die niet onder de aansprakelijkheid vallen van de NAM. Er zijn inmiddels twee arbitrages gestart tussen de NAM

en de Staat. De opstelling van de NAM leidt tot veel wrevel bij de betrokken ministeries: zij zijn van mening dat de NAM als verantwoordelijke partij gewoon alle kosten moet betalen.

Ook op een ander front leiden de kosten van schade en versterking tot kritiek. De Algemene Rekenkamer plaatst kritische kanttekeningen bij de hoge uitvoeringskosten van schadeherstel en versterking. De Rekenkamer noemt deze uitvoeringskosten '*disproportioneel*', afgezet tegen de daadwerkelijke versterkingskosten en uitgekeerde schadevergoedingen. Een afkoopregeling met de NAM zou kunnen zorgen voor meer balans in deze kosten. Het IMG en de NCG hebben hun hoop gevestigd op een andere oplossing. De vaste vergoeding van schades en de typologieaanpak bij de versterking moeten ervoor zorgen dat de uitvoeringkosten dalen.

9.6.5 Regio en inwoners: iedere oplossing een nieuw probleem

NPG: succesvolle lobby, gebrekkige uitvoering
Met het tekenen van de bestuursovereenkomst over het NPG blijkt het Groningse pleidooi voor compensatie wederom succesvol (na het Langmanakkoord in 1998, het regiospecifiek pakket Zuiderzeelijn in 2008 en het bestuursakkoord in 2014). De uitvoering van het NPG komt traag op gang doordat de projecten pas vanaf 2021 tot stand komen. Van de voor specifieke programma's beschikbare middelen is eind 2021 ongeveer de helft toegekend aan projecten. Van het toegekende budget is op dat moment 147,1 miljoen euro daadwerkelijk uitgegeven, ofwel 14% van het totale beschikbare NPG-budget. De projecten zijn hiermee voor de inwoners nog niet zichtbaar. Pas wanneer de uitvoering van projecten daadwerkelijk tot stand komt, wordt het voor inwoners duidelijk welke verbeteringen worden gerealiseerd.

Bij de uitvoering van het NPG ontstaat een veelvoud aan ambities, doelen, (subsidie)regelingen en criteria per programma. Hierdoor 'versnippert' het budget bij de uitvoering en krijgen sympathieke projecten financiering zonder dat helder is op welke wijze deze een bijdrage leveren aan de doelen. Het valt ook op dat veel evenementen, pilots, haalbaarheidsstudies et cetera subsidie hebben ontvangen. Het is de vraag of dit type projecten (die thematisch passend zijn) door de inherente tijdelijkheid ook bijdragen aan de gestelde doelen op de lange termijn. Bij de projecten met een veel groter financieel beslag is het de vraag of de resultaten op korte termijn zichtbaar worden en of deze direct het verschil maken voor gedupeerden.

Een grote rol in het NPG is weggelegd voor het provinciale en gemeentelijke bestuur. Dit wordt vanuit Den Haag gezien als 'de regio', maar staat niet gelijk aan steun en betrokkenheid van bewoners en maatschappelijke organisaties. Het betrekken van maatschappelijke organisaties en directe participatie van bewoners verloopt ook op regionaal niveau moeizaam. Daarbij moet opgemerkt worden dat door het betrekken van de maatschappelijke organisaties niet automatisch de bewoners betrokken zijn. Directe participatie van bewoners heeft wel plaatsgevonden via het project *Toukoms*t.

Bestuurlijke afspraken 2020: meer keuzemogelijkheden, maar ook nieuwe problemen
Voor de bestuurlijke afspraken 2020 maakt het Rijk veel geld vrij: 1,415 miljard euro, aangevuld met 100 miljoen uit de regio (uit het bestaande NPG). Dit leidt tot een ruime verachtvoudiging van de 'Groningen-gerelateerde' uitgavenbudgetten in dat jaar, tot in totaal bijna 1 miljard euro. De bestuurlijke afspraken kunnen een belangrijke rol vervullen bij het op de rit krijgen van de versterkingsoperatie. De afspraken bieden een oplossing voor het probleem dat een

nieuwe beoordelingssystematiek bij de versterking onrechtvaardig kan uitpakken voor zowel bestaande als nieuwe gevallen. Uiteindelijk ontstaat in de onderhandelingen een breed palet van issues en een breed pakket aan potjes. De bestuurlijke afspraken krijgen hiermee, evenals eerdere akkoorden en regionale programma's, het karakter van 'kopen van draagvlak en bestuurlijke medewerking'. Ook ditmaal komt er geen structureel rijksgeld of een fonds, maar een eenmalig pakket met gefixeerde budgetten.

Voor Groningers komen er met de bestuurlijke afspraken meer keuzemogelijkheden en tegemoetkomingen (variërend van €750 per huurder tot €30.000 voor huiseigenaren). Voor de gemeenten komt er extra rijksgeld vrij voor lokaal ruimtelijk beleid, regionaal toekomstbeleid en eigen apparaatskosten. Voor het beleid van de minister ontstaat draagvlak nu NCG en gemeenten ruimer in de middelen zitten en meer mogelijkheden krijgen voor maatwerk en een geclusterde aanpak. De bestuurlijke afspraken worden daardoor geen integraal samenhangend programma met een visie, maar een pakket met uiteenlopende doelen, doelgroepen en regelingen. Illustratief is een potje van 50 miljoen euro in de bestuurlijke afspraken voor '*agrariërs, mkb, cultureel erfgoed en sociaal emotionele ondersteuning*' waarbij onderlinge samenhang en doelen lijken te ontbreken.

VVG-subsidie: tekortschietende uitvoering vergroot wantrouwen Groningers
De subsidie Verduurzaming en Verbetering Groningen (VVG) is bestemd voor woningen die geen onderdeel zijn van het versterkingsprogramma, maar wel gelegen zijn binnen het gebied waarvoor de Waardedalingsregeling geldt. Hiermee biedt de regeling individuele compensatie voor mensen die jarenlang in onzekerheid hebben gezeten. Bij de verdeling van het beschikbare budget uit de bestuurlijke afspraken 2020 maken de bestuurders (Rijk en regio) de gezamenlijke afspraak om 300 miljoen euro uit te trekken voor de VVG-subsidie van maximaal €10.000 per woning. Men weet dat dit bedrag te laag is indien alle potentiële 53.000 huishoudens zouden besluiten een aanvraag voor het maximale bedrag in te dienen. Alternatieven waarbij het bestuurlijk afgesproken budget voldoende zou zijn, worden geopperd: een lagere maximale subsidie per huishouden, een kleinere doelgroep of beperking van het gebied, strengere criteria voor een aanvraag, of een loting onder aanvragers. Deze alternatieven worden echter bewust door de ministeries van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opzij geschoven. De Groningse bestuurders dringen vervolgens bij het Rijk aan op een verhoging van het budget. Maar de waarschuwingen voor een tekortschietend budget leiden niet tot aanpassingen door het demissionaire kabinet, ook niet na inbreng bij de formerende partijen.

Bij de uitvoering van de subsidieregeling voor mensen die buiten het versterkingsprogramma vallen, gaat het goed mis. Bij de aanvraag van de subsidie staan mensen uren in de rij voor de aanvraag van een subsidie van €10.000 omdat ze bang zijn anders niet meer in aanmerking te komen. Een combinatie van factoren pakt desastreus uit: het te lage totaalbudget, het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties samenvoegen van de budgetten uit de tweede en derde subsidieronde en het tekortschietende ICT-systeem bij de uitvoerder (het Samenwerkingsverband Noord-Nederland), in combinatie met veel communicatie en een oproep in de regio dat dit de laatste kans is om subsidie aan te vragen. De doelen en middelen zijn niet op elkaar afgestemd om de uitvoering succesvol te laten verlopen en om de toeloop van aanvragers te bedienen. Op verschillende momenten is er vanuit de regio en de Tweede Kamer gewaarschuwd voor het tekort aan budget.

Hoewel het kabinet later alsnog extra middelen beschikbaar stelt, loopt het herstel van het vertrouwen van de Groningers wederom een grote deuk op. Alle betrokken partijen hadden dit gezamenlijk kunnen voorkomen. Door de tekortschietende uitvoering worden de goede bedoelingen juist omgezet in het vergroten van het wantrouwen bij de Groningers. Groningers voelen zich niet geholpen en serieus genomen.

Interventieteam: voortgang na een jaar hoopgevend
Hoewel het Interventieteam Vastgelopen Situaties pas sinds 2021 actief is, heeft het een bijdrage kunnen leveren aan het oplossen van complexe situaties. Het stap voor stap oplossen van problemen vergt een lange adem. Het mandaat van het Interventieteam stopt na twee jaar, in juni 2023. De resultaten van het Interventieteam lijken dermate hoopgevend dat tot verlenging van het mandaat besloten zou kunnen worden.

Excuses alleen dichten geen scheuren
Het maken van excuses heeft alleen zin indien deze goed geformuleerd en oprecht zijn en daarnaast opvolging krijgen. In dat geval kunnen excuses bij betrokkenen op waardering rekenen. Waar het gaat om de gaswinning in Groningen zijn er op diverse momenten, door diverse betrokkenen, excuses gemaakt. Op 4 juni 2019 maakt premier Rutte zijn excuses in drievoud. En hoewel lang niet altijd goed geformuleerd, ligt het belangrijkste bezwaar bij het niet opgelost krijgen van de problematiek. Hierdoor wordt het beoogde effect niet bereikt. *"Excuses alleen dichten geen scheuren."*[559] Recent koppelde het kabinet wel een concrete actie aan het excuus dat premier Rutte maakte voor het te laat realiseren van de enorme psychische impact die de aardbevingen hebben. Staatssecretaris Vijlbrief komt 1,5 maand later met voorstellen voor steun bij mentale problemen, aan zowel volwassenen als kinderen.

Het veld moet dicht in het belang van de veiligheid van de Groningers
De enquêtecommissie constateert tot slot dat de publieke discussie over de voortzetting van de gaswinning uit het Groningenveld (in ruil voor compensatie) op dit moment een non-discussie is. Alle voor- en tegenargumenten ten spijt, moet er aan een belangrijke randvoorwaarde voldaan zijn voordat er sprake kan zijn van voortzetting van de gaswinning: de veiligheid van de Groningers moet gegarandeerd zijn. Met de huidige aanpak en het tempo van de versterkingsopgave is dit moment nog niet in zicht; een conclusie die ook het kabinet en de staatssecretaris (terecht) trekken. Staatssecretaris Vijlbrief bevestigt op 31 januari 2023 aan de Tweede Kamer dat ondanks de vertraging bij de oplevering van de stikstoffabriek in Zuidbroek, voldaan wordt aan de voorwaarden om het Groningenveld te sluiten.

Ondanks de lagere winning vinden er nog steeds zware aardbevingen in het gebied plaats. De versterkingsopgave komt nog onvoldoende van de grond. Bij een stijging van de winning zou de bouwkundige beoordeling van de woningen opnieuw moeten worden uitgevoerd. Deze vertraging zou leiden tot nieuwe onzekerheid en een langer voortdurende ongewenste onveilige situatie voor de Groningers. Die onveiligheid zou bovendien verder worden aangejaagd door de toegenomen winning zelf. Een dergelijke keuze is niet in het belang van Groningen.

559 Brouwer et al. (2022), p 34.



Fenna en Hein Bronsema, Lutjegast

Colofon

Tekst
Tweede Kamer, parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

Concept & Vormgeving
VormVijf

Drukwerk
Xerox en Repro Tweede Kamer

Fotografie
Jaspar Moulijn

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Groningers boven gas

Rapport parlementaire enquêtecommissie
aardgaswinning Groningen

Het rapport is ook online te raadplegen via
https://rapportaardgaswinning.tweedekamer.nl

24 februari 2023